LAS CRISIS DE LA DEMOCRACIA

¿adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?

adam przeworski

siglo veintiuno editores

Índice

Cubierta

Índice

Portada

Copyright

Prefacio a la edición castellana

Prefacio a la primera edición

Introducción

Parte I. El pasado: las crisis de la democracia

1. Patrones generales
2. Algunas historias
3. Lecciones de la historia: qué buscar

Parte II. El presente: ¿qué está sucediendo?

4. Las señales
5. Causas potenciales
6. ¿Dónde deben buscarse explicaciones?
7. ¿Qué puede carecer de precedentes?

Parte III. ¿El futuro?

8. El funcionamiento de la democracia

9. La subversión sigilosa

10. ¿Qué puede suceder y qué es imposible que ocurra?

Referencias

Adam Przeworski

LAS CRISIS DE LA DEMOCRACIA

¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?

Traducción de
Elena Odriozola

siglo veintiuno editores

Przeworski, Adam
Las crisis de la democracia / Adam Przeworski.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2022.

Libro digital, EPUB.- (Sociología y Política))

Archivo Digital: descarga

Traducción de Elena Odriozola // ISBN 978-987-801-164-6

1. Sociología Política. 2. Partidos Políticos. 3. Democracia. I. Odriozola, Elena, trad. II. Título.

CDD 320.0113

Título original: *Crises of democracy*

La publicación de la presente traducción fue acordada con Cambridge University Press

© 2019, Adam Przeworski

© 2022, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

<www.sigloxxieditores.com.ar>

Diseño de portada: Ariana Jenik

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: junio de 2022

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-801-164-6

Prefacio a la edición castellana

Escribir este prefacio es un ejercicio de humildad. En este libro, por ejemplo, nunca se menciona la Argentina como un país donde la democracia podría estar en crisis. Tampoco contempla las trayectorias de Brasil, Chile o México durante las últimas décadas. El motivo es que cuando escribía el borrador de la versión en inglés del presente volumen creía firmemente en la solidez de las instituciones democráticas en esos países. Tanto en la Argentina como en Brasil, incluso las crisis políticas más agudas se procesaron de conformidad con las normas constitucionales. En la Argentina, ante las crisis de 1989 y 2001 no dejó de seguirse escrupulosamente lo dispuesto por su Constitución. Lo mismo sucedió con la primera crisis sufrida por la democracia del Brasil posdictadura militar: el *impeachment* al presidente Fernando Collor de Mello, en 1992. El traspaso del poder del presidente Fernando Henrique Cardoso al presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en 2003, fue, para mí, prueba de que las instituciones brasileñas pueden soportar en forma pacífica una crisis política de una magnitud que habría resultado impensable en muchas democracias como, desde luego, en la de los Estados Unidos. A la vez, interpreté el alejamiento pacífico del cargo de Mauricio Macri como una prueba de que la derecha argentina ya no es golpista. Por último, en Chile y México, a pesar de estallidos ocasionales de protestas populares, el control del gobierno se alternó pacíficamente entre la centroizquierda y la centroderecha.

Lo que no anticipé fue que en varios países latinoamericanos se intensificarían tan velozmente la polarización política, la erosión de los partidos de centro y la irrupción de los extremos. Se trata de los mismos patrones que observé en los países analizados en el presente volumen. Y son peligrosos para la democracia. El sistema democrático funciona correctamente cuando los conflictos que surgen en una sociedad, sean cuales fueren, se procesan de manera pacífica dentro del marco institucional, fundamentalmente mediante el mecanismo de las elecciones. Este mecanismo, sin embargo, solo obra de forma adecuada cuando lo que está en juego en las elecciones no es demasiado pequeño, esto es, cuando los resultados de las elecciones tienen incidencia en las políticas que procuran implementar los gobiernos y en el bienestar de los diferentes grupos, ni demasiado grande, lo que equivale a decir: cuando una derrota electoral no

resulta intolerable para los perdedores. La polarización política, que tiene raíces profundas en las divisiones económicas, sociales y culturales, vuelve las derrotas electorales difíciles de aceptar e induce a los perdedores a orientar sus acciones fuera del marco de las instituciones representativas.

No es mucho más lo que puedo decir hoy en día, ni siquiera en retrospectiva. Como el libro expone, intentar dar con las causas de la erosión de las instituciones y las normas democráticas nos deja con más preguntas que respuestas. No debemos creer en los diagnósticos que pretenden saber y conocerlo todo. Es más: aunque los efectos sean similares, las causas pueden no ser las mismas en diferentes países. Pero no caben dudas de que las instituciones representativas tradicionales están pasando por una crisis en muchos países del mundo. En algunos de ellos, ocupan el poder líderes antiestatistas, prejuiciosos, xenófobos, nacionalistas y autoritarios; en muchos otros, los partidos de esa calaña siguen logrando avances electorales en un momento en que gran cantidad de ciudadanos situados en el centro político ha perdido confianza en los políticos, los partidos y las instituciones. Las denuncias dirigidas a las instituciones representativas suelen desestimarse por considerárselas una manifestación de "populismo". No obstante, la validez de las críticas a las instituciones tradicionales es evidente.

Es poco sincero quejarse de esas reacciones y lamentarse, al mismo tiempo, de la persistente desigualdad. Del siglo XVII en adelante, las personas situadas en ambos extremos del espectro político –aquellos para quienes constituía una promesa y aquellos que la consideraban una amenaza– creyeron que la democracia, específicamente el sufragio universal, generaría igualdad en las esferas económica y social. Esa creencia todavía se encuentra consagrada en el caballito de batalla de la economía política contemporánea: el modelo del votante medio. La persistencia de la desigualdad constituye evidencia *prima facie* de que las instituciones representativas no funcionan como deben, al menos no como casi todo el mundo creyó que lo harían. Por lo tanto, no debe sorprendernos el ascenso del "populismo": el descontento con las instituciones políticas que reproducen la desigualdad y no ofrecen alternativas.

La coexistencia del capitalismo y la democracia siempre fue problemática y endeble. Esa tensión encuentra su mejor caracterización en el comentario de Marx acerca de la "Constitución burguesa" (de Francia, en 1848):

> [Esta Constitución] mediante el sufragio universal, otorga la posición del poder político a las clases cuya esclavitud social debe eternizar: al proletariado, a los campesinos, a los pequeños burgueses. Y a la clase cuyo viejo poder social sanciona, a la burguesía, la priva de las garantías políticas de este poder. Encierra

> la dominación política de la burguesía en unas condiciones democráticas que en todo momento […] ponen en peligro los fundamentos mismos de la sociedad burguesa. Exige de los unos que no avancen, pasando de la emancipación política a la social; y de los otros que no retrocedan, pasando de la restauración social a la política (Marx, 1952 [1851]: 62).

No obstante, en algunos países –específicamente, 13– la democracia y el capitalismo coexistieron sin interrupciones durante al menos un siglo, y en muchos otros países durante períodos más breves, aunque de todos modos extensos, la mayoría de los cuales continúan en la actualidad. Los partidos de la clase trabajadora que habían albergado la esperanza de abolir la propiedad privada de los medios de producción comprendieron que su objetivo era inviable, aprendieron a valorar la democracia y a administrar economías capitalistas cuando les era posible acceder al poder mediante elecciones. Los sindicatos, también considerados en un inicio una amenaza de muerte para el capitalismo, aprendieron a moderar sus demandas. Los burgueses aprendieron a convivir con esas demandas moderadas. El resultado fue un "compromiso de clase democrático": los partidos de los trabajadores y los sindicatos consintieron el capitalismo, mientras que los partidos políticos burgueses y las organizaciones empresariales aceptaron cierto nivel de redistribución del ingreso. Los gobiernos aprendieron a organizar ese compromiso: regularon las condiciones laborales, desarrollaron programas de seguro social e igualaron oportunidades, al tiempo que promovieron la inversión y contrarrestaron los ciclos económicos.

Si bien los socialistas aprendieron a vivir con el capitalismo y, en algunos países, tuvieron un éxito razonable en lo que respecta a mitigar la desigualdad del ingreso y generar crecimiento, el proyecto político de recaudar impuestos, asegurar los ingresos y brindar servicios sociales llegó a su límite en la década de 1970. En Suecia, donde se originó ese proyecto y donde alcanzó su mayor avance, los socialdemócratas intentaron extenderlo en esa década otorgando voz a los trabajadores en la organización de la producción (codeterminación) e introduciendo cierto grado de propiedad pública de las empresas (fondos de los asalariados), pero ninguna de las reformas llegó lejos. La ley newtoniana del capitalismo es que la desigualdad aumenta en forma sostenida a menos que su crecimiento sea contrarrestado por acciones del gobierno enérgicas y recurrentes. El proyecto de la Socialdemocracia consistía en alimentar las causas de la desigualdad y contrarrestar sus efectos, pero perdió ímpetu. Confrontados con la ofensiva neoliberal de los años ochenta, los partidos de centroizquierda incorporaron el lenguaje de los llamados *trade-off* entre

igualdad y eficiencia, redistribución y crecimiento. A medida que la derecha se movió ideológicamente más hacia la derecha, la izquierda la siguió. Las políticas de gobiernos de diferentes filiaciones partidarias se volvieron casi imposibles de distinguir: responsabilidad fiscal, flexibilidad del mercado laboral, libre flujo de capitales, debilitamiento de los sindicatos, reducción de los impuestos a los ingresos elevados. Como resultado, la desigualdad persistió donde ya era alta y se incrementó en forma marcada en muchos países en los que no era tan profunda. Los subsidios dirigidos a los más pobres mitigaron la desigualdad en algunos países, Brasil en particular, pero los mercados liberados y sin restricciones reprodujeron de manera incesante la desigualdad de los ingresos percibidos.

Este es el contexto en el cual debemos situar la crisis actual de las instituciones representativas. Las elecciones rara vez ofrecen muchas opciones: la mayor parte del tiempo, quien se desempeña en el cargo de gobierno sigue el mismo paradigma de políticas que el que seguirían sus opositores derrotados, con no más de algunas diferencias menores para los electorados particulares. Pero, una vez más, como consecuencia de la ofensiva neoliberal, la totalidad del espectro de opciones en materia de políticas se desplazó hacia la derecha, mientras que el ingreso de cerca de la mitad de los asalariados siguió estancado en las últimas décadas. Los individuos aprendieron que votan, los gobiernos cambian y sus vidas siguen siendo las mismas.

Cuando hace algunos años estudié las elecciones que condujeron a cambios mayores en los paradigmas de políticas con la llegada al poder de la socialdemocracia a Suecia, en 1932, y del neoliberalismo en el Reino Unido y los Estados Unidos entre 1979 y 1980, creí que una condición necesaria para que los votantes dieran su apoyo a un partido que proponía algo sin precedentes era que ese partido contara en su haber con antecedentes de responsabilidad, de haber ocupado cargos en el pasado y de haber actuado como todos los demás partidos cuando eran gobierno (Przeworski, 2014). Sin embargo, las victorias de Bolsonaro y Trump dejaron en evidencia que, cuando los votantes están desesperados, como los enfermos terminales de cáncer dispuestos a buscar cualquier remedio, se aferran a cualquier soga que les lancen, incluso las ofrecidas por charlatanes que venden soluciones milagrosas. Como le dijo un conductor de taxi de Río de Janeiro a un entrevistador: “Uno ve esta decadencia, esta crisis moral, estos políticos que roban y no hacen nada por nosotros. Busco votar a alguien totalmente nuevo”.[1] Cuando las personas no tienen nada que perder, se aferran a todo tipo de engaños, como curar enfermedades aplicando queso u obtener oro con metales básicos, como sucedió en la Alemania de Weimar. “Traer nuevamente al país los puestos de trabajo” –el eslogan de campaña de Trump– no fue más que eso. También lo fue el “gobierno limpio, trabajos y

armas" de Bolsonaro. Y también "expulsar a los inmigrantes", el grito de guerra de los partidos europeos de extrema derecha. Esto es lo que no anticipé cuando creí que sus victorias eran impensables.

La búsqueda de soluciones mágicas no es la única reacción posible ante el descontento con las instituciones representativas tradicionales. La otra es el llamado a la "democracia directa". El "populismo" tiene al menos dos variantes: "participativa" y "delegativa". El populismo participativo es la demanda de autogobierno; el populismo delegativo es la demanda de ser gobernado bien por otros. En tanto fenómeno político, la primera variante es saludable pero inconsecuente, mientras que la segunda es peligrosa para la democracia.

El populismo participativo tiene sus raíces en Rousseau, quien creía que "el pueblo" –en ese singular tan característico del siglo XVIII– debía gobernarse a sí mismo. La agenda del populismo participativo consiste en reformas institucionales que darían más potencia a "la voz del pueblo". Algunas propuestas retoman las demandas de los antifederalistas estadounidenses, expresadas ya en 1789: mandatos breves, limitación de los períodos en los cargos, revocación de mandatos, reducción de las dietas de los legisladores y limitaciones a la circulación entre los sectores público y privado. La innovación introducida por Brasil que concitó atención mundial fue la elaboración participativa del presupuesto. En los Estados Unidos, las medidas obvias serían elección presidencial directa y delegación del trazado de los distritos electorales, actualmente en manos de las legislaturas de los estados, a organismos independientes. En Europa, las propuestas van desde las más tontas, tales como la "democracia por encuestas" defendida por el partido Cinque Stelle, de Italia, a otras que promueven mayor recurso a los referendos por iniciativa popular, pasando por la convocatoria de "paralegislaturas" seleccionadas al azar (cuerpos formados por ciudadanos elegidos aleatoriamente que analicen determinadas propuestas legislativas sin tener la potestad de aprobar leyes). De especial interés es una propuesta que surgió durante las últimas elecciones celebradas en Francia según la cual los votantes podrían votar por "ninguno de los anteriores" (voto en blanco) y en caso de que esos votos lograran una mayoría relativa, se debería convocar a una nueva elección en la que no podrían participar ninguno de los candidatos que se hubieran presentado en el comicio previo. Cabe preguntarse a qué habría dado lugar tal mecanismo en las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos: con toda probabilidad, ni Trump ni Clinton.

No obstante, por justificada que sea la insatisfacción populista con las instituciones representativas vigentes y por saludable que puedan ser las diferentes formas de democracia directa, ninguna de esas medidas es más que un paliativo. Pueden restaurar cierta confianza en las instituciones

democráticas, pero se lanzan contra lo ineludible: el mero hecho de que cada uno de nosotros debe ser gobernado por otra persona y que ser gobernado implica políticas y leyes que a algunas personas no les agradan. Algunas personas estarían disconformes con cualquier decisión, aun si se tomaran con la participación completa, igualitaria y efectiva de los ciudadanos. No existe cosa tal como "gente" o "pueblo" en singular, y la gente, en plural, tiene diferentes intereses, valores y normas. Es más, cabe preguntarse si es verdad que las personas quieren gobernarse. Algunas, sin duda, sí, pues de otro modo, no existirían los políticos, pero ¿ocurre lo mismo con la mayoría o, incluso, con muchos?

La alternativa a gobernarnos es ser gobernados por otros, pero ser bien gobernados. Como es evidente, lo que es bueno para algunos puede no serlo para otros. Ese es el motivo por el cual la democracia procesa los conflictos mediante variaciones en el gobierno de la mayoría. El populismo "delegativo" se comprende mejor dentro del marco de la concepción de democracia ofrecida por Schumpeter (1942). Los gobiernos son seleccionados por una mayoría que delega la toma de decisiones en ese gobierno y permanece pasiva en los períodos entre elecciones.

En las elecciones, las personas y los pueblos –ahora en plural– son omnipotentes; entre elecciones, son impotentes. Y así es como muchos teóricos de la democracia consideraron que debía ser. Si bien O'Donnell (1994) diagnosticó erradamente esta reducción de la política a las elecciones como una patología latinoamericana, "democracia delegativa", para Madison esa era la manera en la que el gobierno representativo debía funcionar: el pueblo no debe tener rol alguno en lo que respecta a gobernar. Lippman (1956) insistió en que el deber de los ciudadanos "es definir quién ocupa el cargo y no dirigir a quien lo ocupe". Schumpeter (1942) advirtió a los votantes que "deben comprender que, una vez que eligieron a un individuo, la acción política le compete a él, no a ellos. Esto significa que deben abstenerse de impartirle instrucciones respecto de qué ha de hacer".

Aquí acecha el peligro del populismo delegativo. Lo que las personas desean más intensamente es ser gobernadas por gobiernos que consideren competentes, en el sentido de que logren lo que alguna mayoría quiera, ya sea crecimiento de los ingresos o algunos valores ideológicos o lo que fuere. Imaginemos ahora que un nuevo gobierno acceda al poder ofreciendo soluciones mágicas y denunciando que la implementación de esas soluciones enfrenta la resistencia de una oposición malintencionada. Para incrementar su discrecionalidad en la elaboración de políticas, el Ejecutivo debe desmantelar controles institucionales que se originan en el sistema de separación de poderes, los cuerpos legislativos y los tribunales (Acemoglu, Robinson y Torbik, 2013). Al mismo tiempo, temeroso de la posibilidad de ser removido del cargo en las siguientes elecciones, el gobierno adopta

medidas orientadas a disminuir la probabilidad de que esa posibilidad se concrete. Esas medidas pueden incluir cambios en las fórmulas electorales, rediseño de las circunscripciones electorales, modificación de los requisitos requeridos para votar, hostigamiento de partidos opositores, imposición de restricciones a ONG, reducción de la independencia judicial, recurso a referendos para superar barreras constitucionales, imposición de control partidario sobre los aparatos de estado, control o intimidación de los medios de comunicación.

Ahora bien, si los ciudadanos quieren ser bien gobernados, les debe importar su capacidad futura para remover del cargo a quien lo esté ocupando cuando un contrincante superior aparezca en escena (Luo y Przeworski, en prensa). Pero se enfrentan a la necesidad de decidir entre dos alternativas: pueden o bien mantener en el cargo al actual gobierno competente y perder la capacidad de removerlo en el futuro o bien proteger esa capacidad volviéndose en contra del gobierno actual aunque crean que el gobierno que lo reemplace sería peor. Populismo "delegativo" es la situación en la que los ciudadanos desean que el gobierno gobierne, incluso si desmantela las restricciones a sus posibilidades de ser reelecto y a su discrecionalidad en la formulación de políticas. El resultado, entonces, es una "autocratización democrática" (o "desconsolidación", "erosión", "desgaste", "retroceso"): "Un proceso de decadencia incremental (aunque en última instancia sustancial) en relación con los tres predicados básicos de la democracia: elecciones competitivas, derechos liberales de expresión y asociación, y el imperio de la ley" (Ginsburg y Huq, 2018a: 17). Conforme este proceso avanza, la oposición se va volviendo incapaz de ganar elecciones o de hacerse cargo del gobierno, en caso de ganar, las instituciones establecidas pierden la capacidad de controlar el Ejecutivo y las manifestaciones de protesta popular son reprimidas por la fuerza. El populismo delegativo entraña el peligro de que una mayoría apoya a un gobierno que logra y brinda lo que la mayoría quiere, pero subvierte las instituciones democráticas.

Para comprender la gravedad que reviste este peligro para la democracia, debemos poner las lecciones extraídas de las experiencias recientes de "autocratización democrática" en perspectiva histórica. La mayoría de las democracias, si no todas, a lo largo de la historia se establecieron como una reacción frente a un gobierno "despótico", "tiránico" o "autocrático". Sus sistemas institucionales se diseñaron con el fin de impedir que quienes ocuparan los cargos máximos de gobierno se aferraran a ellos con independencia del sentir popular o que esos gobernantes adoptaran medidas que cercenaran las libertades individuales. Los sistemas institucionales resultantes mostraron variaciones, pero la meta general consistió en diseñar un sistema en el cual cada parte del gobierno deseara impedir la usurpación

del poder por cualquiera de las otras partes y contara con los medios para hacerlo. El padre del constitucionalismo, Montesquieu (1995 [1748]: 326), insistió en que: "Para que sea imposible abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder". O bien, como reza un fragmento de Madison (*The Federalist*, 51) citado a menudo: "La mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un mismo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. […] La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición". El efecto de la separación de poderes sería un gobierno "limitado" o "moderado" (Hamilton, Madison y Jay, 1977 [1788]).

No todos confiaban en que los controles institucionales bastarían para preservar el equilibrio de poder. Pero si esos controles internos habrían de fallar, si un gobierno cometiera actos flagrantemente anticonstitucionales, el pueblo se alzaría en una revolución destinada a restaurar el *statu quo* constitucional. Montesquieu (1995 [1748]: 19) creyó que, si algún poder lograra violar las leyes fundamentales, "todo se uniría en su contra", habría una revolución "que no cambiaría la forma de gobierno ni su Constitución: en efecto, las revoluciones determinadas por la libertad no son sino una confirmación de la libertad". En la misma tradición, Weingast (1997, 2015) sostuvo que, si un gobierno hubiera de violar la Constitución ostensiblemente, si quebrantara una "regla de oro", los ciudadanos coordinarían sus acciones contra él y, anticipando tal reacción, el gobierno no cometería tales violaciones. Fearon (2011) consideraba que lo mismo ocurriría si un gobierno no convocara a elecciones o cometiera un fraude flagrante. Por lo tanto, la combinación de controles internos y externos volvería las instituciones democráticas invulnerables frente al "espíritu de poder invasor" (Madison, *The Federalist*, 48): el deseo de los políticos de perpetuarse en el cargo y de contar con un poder ilimitado.

Esta es la concepción de la democracia que hemos heredado y esta es la concepción que hoy nos vemos obligados a cuestionar. A esta altura de los acontecimientos, hemos sido testigos de Turquía bajo el gobierno del Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP, Partido de la Justicia y el Desarrollo), Venezuela gobernada por Chávez y Maduro, Hungría bajo el segundo mandato de Fidesz, Polonia y el segundo gobierno del Prawo i Sprawiedliwość (Pis, Ley y Justicia), la India gobernada por Narendra Modi, Brasil durante la presidencia de Jair Bolsonaro, así como los Estados Unidos presididos por Donald Trump. La primera lección que extraemos de estas experiencias es que las instituciones democráticas pueden no brindar salvaguardas que las protejan de resultar subvertidas por gobiernos debidamente elegidos que observan normas constitucionales. La desconsolidación de la democracia no

requiere, necesariamente, violaciones de la constitucionalidad. Y los gobiernos que siguieron el camino de la autocratización gozaron de apoyo popular sostenido. La visión optimista de que los ciudadanos resultarían una amenaza efectiva para los gobiernos que cometan transgresiones contra la democracia y que de ese modo impedirían que siguieran ese camino carece, lamentablemente, de fundamentos. Tal visión se basa en el supuesto de que cuando un gobierno comete ciertos actos que constituyen una amenaza flagrante para la libertad, que infringen normas constitucionales o debilitan la democracia, el pueblo se unirá en su contra. Sin embargo, la ciudadanía puede no reaccionar frente a tales violaciones aun a pesar de que las observen o pueden no estar en condiciones de evaluar sus consecuencias. Y si los ciudadanos no impiden que el gobierno adopte ciertas series de pasos legales, puede ser demasiado tarde para impedir que haga lo que desee.

Como los datos que se presentan en las siguientes páginas muestran, este espectro de las crisis de la democracia está plagado de incertidumbres y contingencias. La pregunta respecto de si el peligro que se le presenta a la democracia es debido a las transformaciones económicas de los últimos cuarenta años o a otros factores, mayormente culturales, es en extremo difícil de responder dado el estado actual de la investigación. Y sin duda, los lectores latinoamericanos se preguntarán cuánto del análisis que se desarrolla a continuación se aplica a sus propios países. Considero que es válido para esa región, aunque con todas las variaciones y matices necesarios. Pero queda librado al lector decidirlo.

Para concluir, si bien es prematuro calcular las consecuencias que la invasión a Ucrania decidida por Putin pueda tener sobre las democracias, los primeros indicios sugieren que debilitará a las fuerzas de la derecha radicalizada que sostienen su liderazgo y simultáneamente se apoyan en él. También es posible que se reduzcan las campañas de desinformación que realiza Rusia en Europa y en los Estados Unidos. Sin embargo, lo más importante que cabe esperar es que el ejemplo pavoroso de una dictadura sin límite sirva como advertencia contra cualquier manipulación de la democracia.

---

[1] Véase <www.americasquarterly.org/fulltextarticle/system-failure-behind-risejair-bolsonaro>.

Prefacio a la primera edición

Escribir un libro académico acerca de la actualidad constituye un riesgo. El período que transcurre entre el momento en que se redacta el texto y el de su lectura es prolongado, pero mientras tanto la vida política no se detiene. Por eso, buena parte de la información que se presentará a continuación debe leerse con la salvedad de que así sucedió "en tal y tal fecha". Sin embargo, si un libro tiene algún valor, los argumentos y las conclusiones deberían sobrevivir a los sucesos específicos que pueden haber tenido lugar entretanto. Digo lo que digo sin gran convicción: el suceso que me instó a sumergirme de lleno en este volumen fue algo que jamás anticipé, la victoria de Donald Trump. Sin embargo, en retrospectiva creo haber aprendido algo: que las causas de preocupación respecto del estado actual de la democracia en los Estados Unidos y en algunos países de Europa tienen una profundidad que supera en mucho los sucesos contingentes. Si Trump hubiera sido derrotado, muchas personas (yo incluido, desde luego) que ahora se apuran a escribir libros como este se habrían dedicado a otras tareas. Sin embargo, las condiciones económicas, sociales y culturales que llevaron a Trump a ocupar la función pública habrían sido las mismas. Al escribir este texto aprendí precisamente eso, que las causas del descontento actual son profundas, que ningún suceso accidental podría haberlas aliviado y que debemos preguntarnos qué habría sucedido si Clinton hubiera triunfado, si el Brexit hubiera perdido y qué ocurrirá si cualquiera de los gobiernos que hoy en día conducen democracias desarrolladas no logran mejorar la vida de las personas que votaron por ellos. ¿Qué ocurrirá entonces? ¿Dónde deberemos buscar soluciones? ¿En las políticas económicas, en las reformas políticas, en estrategias discursivas para combatir la fragmentación social y el racismo? No hay respuestas a tales preguntas que se me presenten como obvias; por ende, no hay mucho de lo cual pueda tratar de persuadir a los lectores. Todo lo que puedo hacer es formular preguntas, estudiar posibilidades e invitarlos a pensar juntos.

Presento aquí un panorama de la situación política actual en el mundo de las democracias establecidas, lo sitúo en el contexto de las desventuras pasadas de los regímenes democráticos y reflexiono acerca de sus perspectivas. Sé que algunos lectores se sentirán decepcionados por la cantidad de ocasiones en que no arribo a conclusiones firmes, pero no

debemos creer en la avalancha de escritos que parecen tener todas las respuestas. Entiendo, y comparto, la búsqueda de sentido en medio de lo que ocurre a nuestro alrededor, así como la necesidad de pensar que seguramente las diversas coyunturas que nos sorprenden estarán relacionadas de alguna manera, que todo debe tener una causa. Con todo, establecer qué cosa causa qué otra cosa y qué es más importante suele ser muy difícil y, a veces, resulta imposible. En especial, en estas épocas tan expuestas a riesgos, antes de decidir cómo actuar es fundamental saber qué no sabemos. Por tanto, espero alentar el escepticismo entre quienes lean este libro solo porque les preocupan las alternativas futuras de la democracia. Al mismo tiempo, espero que los estudiantes de posgrado y mis colegas encuentren aquí una agenda para la investigación sobre cuestiones técnicamente difíciles y políticamente importantes.

La temática del presente volumen atañe a los peligros que acechan a la democracia en la actual situación económica, cultural y política. Sin embargo, el peligro más grave que enfrentamos no se relaciona con la democracia sino con la humanidad misma: a menos que hagamos algo drástico de inmediato, nuestros hijos perecerán por las elevadas temperaturas o las inundaciones. Si ese peligro se materializa, todas nuestras preocupaciones respecto de la democracia serán irrelevantes. Trágicamente, este fantasma apenas recibe escasa atención política, carencia que se refleja en las páginas que siguen. Y sin embargo, proyecta una sombra ominosa sobre todo aquello que pueda importarnos.

Algunas personas ya han expresado su visión sobre partes de este texto, de modo que la actual versión es el producto de comentarios de Carlos Acuña, José Antonio Aguilar Rivera, Jess Benhabib, Pierre Birnbaum, Bruce Bueno de Mesquita, Zhiyuan Cui, Daniel Cukierman, Larry Diamond, John Dunn, Joan Esteban, Roberto Gargarella, Stephen Holmes, John Ferejohn, Joanne Fox-Przeworski, Fernando Limongi, Zhaotian Luo, Boris Makarenko, Bernard Manin, José María Maravall, Andrei Melville, Patricio Navia, Gloria Origgi, Pasquale Pasquino, Molly Przeworski, John Roemer, Pacho Sánchez-Cuenca, Aleksander Smolar, Willie Sonnleitner, Milan Svolik, Juan Carlos Torre, Joshua Tucker, Jerzy J. Wiatr, y tres revisores anónimos. Me siento particularmente en deuda con John Ferejohn por instarme a revisar el marco analítico.

Introducción

> La crisis consiste precisamente en que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno se producen los más diversos fenómenos mórbidos.
> **Antonio Gramsci**, *Cuadernos de la cárcel*, c. 1930

Algo está ocurriendo: en muchas democracias maduras se da un estallido de sentimientos "*antiestablishment*", "antisistema", "antiélite", "populistas". Después de casi un siglo en que los mismos partidos de siempre dominaron la política democrática, nuevos partidos surgen como hongos después de la lluvia, mientras que el apoyo a los tradicionales se debilita. En muchos países, la participación electoral decae hasta llegar a niveles sin precedentes históricos. La confianza en los políticos, los partidos, los órganos parlamentarios y los gobiernos está disminuyendo. Incluso el apoyo a la democracia como sistema de gobierno se ha atenuado. Las preferencias populares en lo que hace a la política difieren en forma radical. Aún más: los síntomas no son solo políticos. La pérdida de confianza en las instituciones se extiende a los medios, los bancos, las corporaciones privadas, incluso las iglesias. Los individuos con diferentes enfoques políticos, valores y culturas se perciben, cada día más, como enemigos: están dispuestos a cometer actos reprensibles contra el prójimo.

¿Está en crisis la democracia? ¿Y es esta una crisis que hará época? ¿Estamos viviendo el fin de una era? Dado que es fácil caer en el alarmismo, necesitamos no perder la perspectiva. Los anuncios apocalípticos del "fin de" (la civilización occidental, la historia, la democracia) o la "muerte de" (el Estado, la ideología, el Estado-nación) han existido siempre. Semejantes afirmaciones captan el interés del público; pero no tengo registro de que siquiera uno de los elementos de esa lista haya llegado a su fin o haya muerto. No ceder al temor, preservar una dosis de escepticismo, puede ser un buen punto de partida. La hipótesis nula debe ser que las cosas van y vienen, y que en el momento actual no hay nada de excepcional. A fin de cuentas, bien puede ser verdad que, como diría el marxista húngaro Georg Lukács, "las crisis son una mera intensificación de la vida cotidiana de la sociedad burguesa". Basta con señalar que la biblioteca Widener de Harvard aloja más de 23.600 libros publicados en inglés en el siglo XX cuyos títulos

incluyen la palabra “crisis” (Graf y Jarausch, 2017).

Sin embargo, muchas personas temen que este momento sea diferente, que muchas democracias consolidadas estén pasando por condiciones que carecen de precedentes históricos, que la democracia pueda deteriorarse gradualmente, “autocratizarse” o, incluso, no sobrevivir en estas mismas condiciones.

Crisis de la democracia

¿A qué deberíamos prestar atención si tememos que la democracia esté sufriendo una crisis? Para detectar las crisis de la democracia, necesitamos contar con un aparato conceptual. ¿Qué es la democracia? ¿Qué es una crisis? La crisis ¿ya está presente o se avecina? Si ya está entre nosotros, ¿cómo la reconocemos? Si todavía no es visible, ¿a partir de qué señales interpretamos el futuro?

Se nos dice una y otra vez que “a menos que la democracia sea X o genere X…”. Y rara vez se explicita a qué aluden los puntos suspensivos, pero estos insinúan que un sistema en especial no es digno de ser considerado “democracia” a menos que alguna condición X se satisfaga. La primera afirmación es normativa, aunque a veces pretenda pasar por una definición. Skinner (1973: 303), por ejemplo, considera que un sistema en el que solo algunas personas gobiernan no reúne los requisitos para ser considerado “democracia”, aun en el caso de ser una oligarquía competitiva. Por su parte, Rosanvallon (2009) afirma: “Ahora el poder no se considera plenamente democrático a menos que se someta a las pruebas del control y la validación, simultáneamente concurrentes y complementarias con la expresión popular”. La segunda afirmación es empírica, ya que equivale a decir que la democracia no puede perdurar a menos que se cumplan (o no se cumplan) algunas condiciones X. Si la democracia requiere ciertas condiciones (por ejemplo, los “salarios elevados y alfabetización universal” de J. S. Mill, 1977 [1859]: 99) solo para funcionar, entonces estará expuesta a fallas y crisis en ausencia de aquellas. Un mínimo de bienestar económico, cierto nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas o algún nivel básico de orden público son los candidatos más probables para tales condiciones.

Así, una manera de pensar la cuestión es que la democracia sufre una crisis en ausencia de algunas características que consideramos definitorias. Pensemos en una tríada de lo que Ginsburg y Huq (2018a) consideran “los predicados básicos” de ese sistema de gobierno: elecciones competitivas,

derechos liberales de asociación y de libre expresión, e imperio de la ley (estado de derecho). Si tomamos esa tríada como definitoria, tendremos una lista de los factores a los que deberíamos estar atentos para identificar crisis de la democracia: elecciones no competitivas, violaciones de los derechos, fallas en el cumplimiento de la ley. Sin embargo, si creemos que, dada cierta situación peculiar, la democracia puede no sobrevivir, podemos temer que enfrente una crisis aunque no se observen esas violaciones. Es posible que todavía contemos con esa lista construida por definición, pero ahora también tenemos un conjunto de hipótesis que condicionan la supervivencia de la democracia ante más amenazas potenciales. Esas hipótesis nos sugieren analizar las amenazas específicas. Si esas hipótesis son válidas, si la supervivencia de la democracia depende de algunos factores de su desempeño y no genera los resultados requeridos, la democracia misma está en crisis.

Cabe señalar que algunas características pueden tratarse, alternativamente, como definitorias o empíricas. Si se define la democracia como hace Rosanvallon, incluyendo limitaciones contramayoritarias al gobierno de la mayoría, una "democracia constitucional", entonces la erosión de la independencia judicial es *prima facie* prueba de que algo no anda bien. Pero también es posible pensar que si el Poder Judicial no es independiente, el gobierno tendrá la libertad de hacer lo que desee, violar los derechos liberales o convocar a comicios no competitivos. El problema que entraña adjetivar el término "democracia" radica en que no todas las cosas buenas deben ir juntas. Cuantos más elementos –"electoral", "liberal", "constitucional", "representativa", "social"– añadamos a la definición de democracia, más extenso será el listado y más crisis descubriremos. En contrapartida, la misma lista puede tratarse como un conjunto de hipótesis empíricas. Entonces, podremos investigar empíricamente cuáles son las condiciones que deben darse para considerar que las elecciones son competitivas o que los derechos son respetados o que prevalece el imperio de la ley. Si es verdad que las elecciones son competitivas solo si se observan los derechos e impera la ley, entonces tomar cualquiera de esas características como definitorias y tratar el resto como "precondiciones" es coextensivo. Si no son características coextensivas, entonces es inevitable algún tipo de minimalismo en la definición: debemos elegir una de las muchas posibles como definitoria y tratar las demás como condiciones hipotéticas que, en caso de cumplirse, redundan en la característica seleccionada.

Por lo tanto, según cómo concibamos la democracia, variarán aquello que consideremos que constituye una crisis y el modo en que procedamos para diagnosticarla. Adopto un concepto minimalista y electoralista: la democracia es un acuerdo político en el cual las personas deciden su

gobierno mediante elecciones y cuentan con una razonable posibilidad de destituir a los gobiernos en funciones que no sean de su agrado (entre los autores que adhieren a esta visión se cuentan Schumpeter, 1942; Popper, 1962; y Bobbio, 1987). La democracia es lisa y llanamente un sistema en el cual quienes están en funciones pueden perder las elecciones y, en ese caso, dejan sus cargos. Por tanto, investigo las posibles amenazas que se suscitarían si las elecciones se volvieran no competitivas o sin consecuencias para quienquiera sea que permanezca en el poder. Seré reiterativo: esas amenazas pueden incluir violaciones a las precondiciones para que existan elecciones competitivas (los derechos y libertades liberales, que enumera Dahl, 1971) simplemente porque sin ellas el gobierno en funciones no podría ser derrotado. También pueden abarcar fallas del imperio de la ley y erosión de la independencia del Poder Judicial, junto con pérdida de confianza en las instituciones representativas (si la democracia se define como "democracia representativa"), marcada desigualdad (si la democracia se define como "democracia social") o recurso a la represión para mantener el orden público (si la democracia se define como "democracia liberal"). Pero no trato esas violaciones como características definitorias de la democracia, sino como potenciales amenazas a la capacidad de los ciudadanos de quitar sus puestos a los gobiernos, mediante elecciones.

La relación entre "democracia" en el sentido minimalista e "imperio de la ley" es particularmente compleja. En primer lugar, existen motivos tanto lógicos como empíricos para cuestionar si instituciones supramayoritarias, como el bicameralismo o el veto presidencial, o contramayoritarias, como los tribunales constitucionales y los bancos centrales independientes, son necesarias para sostener el estado de derecho. Por ejemplo, Gargarella (2003) enumera diversos mecanismos mediante los cuales una mayoría puede imponerse límites aun en ausencia de tales instituciones (cosa que además estaría dispuesta a hacer). Como observa McGann (2006), hay democracias muy consolidadas, entre ellas el Reino Unido y Suecia, en las cuales no existen la separación de poderes ni la revisión judicial de la Constitución. Sin embargo, en ellas las mayorías se abstienen de violar derechos. De hecho, Dixit, Grossman y Gul (2000: 533) demuestran lógicamente la probabilidad de que las violaciones de derechos sean más atroces en presencia de instituciones supramayoritarias, cuando un gobierno goza del respaldo de la mayoría absoluta.

En segundo lugar, decido usar "imperio de la ley" (así, entre comillas), porque, como bien señaló Sánchez-Cuenca (2003: 62), "la ley no puede imperar. Imperar es una actividad, y las leyes no pueden actuar". Lo que suele concebirse como la relación entre democracia y el imperio de la ley es, en rigor, una relación entre instituciones: gobiernos y tribunales (Ferejohn y Pasquino, 2003). La ley "impera" cuando los políticos y los burócratas

obedecen a los jueces, y que los políticos sigan o no las instrucciones de los jueces constitucionales es un resultado contingente de sus incentivos electorales. Incluso, como se verá más adelante, suele ser casi imposible determinar si alguna medida específica que adoptan se ajusta o no a normas legales o constitucionales, debido a que los juicios individuales, incluidos los de los jueces constitucionales, se ven enturbiados por la filiación partidaria. En una democracia, el único dispositivo eficaz para disciplinar a los políticos son las elecciones; como señalan Dixit, Grossman y Gul (2000: 533): "Los gobernantes deben anticipar una considerable probabilidad de que su poder llegará a su fin. […] Y deben anticipar una posibilidad de recuperar el poder una vez que lo hayan perdido". Existen dos opciones:

1. los políticos (y los burócratas) obedecen a los jueces porque, de lo contrario, perderían las elecciones, de modo tal que "la ley" impera;
2. los políticos no obedecen a los jueces porque, de otro modo, perderían las elecciones: la mayoría no quiere que los políticos escuchen lo que los jueces les dicen que pueden o no hacer.

El imperio de la ley resulta violado, pero en la medida en que las acciones de los políticos estén motivadas por el temor de perder las elecciones, el sistema sigue siendo democrático según el criterio minimalista. La democracia es "iliberal" –término puesto de moda por Zakaria (1997) y adoptado por el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán– pero es iliberal porque los políticos consideran que, de lo contrario, perderían las elecciones. Sin embargo, si, al no temer el resultado electoral, los políticos no obedecen a los jueces aunque la mayoría desea que lo hagan, el régimen no es democrático.

Entendida de esta forma, la democracia es un mecanismo para procesar conflictos. Las instituciones políticas gestionan el conflicto de modo ordenado estructurando la manera en que los antagonismos sociales se organizan políticamente, absorbiendo los conflictos que puedan amenazar el orden público y manejándolos de conformidad con ciertas reglas. El orden institucional prevalece solo si las fuerzas políticas que gozan de acceso (constituido dentro de ese marco) al sistema representativo realizan actividades políticas y si esas organizaciones cuentan con incentivos para perseguir sus objetivos por medio de las instituciones mismas así como para tolerar temporariamente resultados desfavorables. En concreto, los conflictos continúan en orden si todas las fuerzas políticas esperan poder obtener algo, en el presente o al menos en un futuro no muy distante, procesando sus intereses dentro del marco institucional, a la vez que

perciben que habría poco por ganar si recurrieran a acciones no inscriptas dentro del alcance de lo institucional. Por lo tanto, la democracia funciona sin tropiezos cuando los conflictos que surgen en la sociedad, cualesquiera sean, se canalizan dentro el marco institucional y se procesan por su intermedio –mediante elecciones, sobre todo, pero también sistemas de negociación colectiva, tribunales y burocracias públicas– sin impedir a nadie el acceso a esas instituciones sobre la exclusiva base de la índole de sus demandas. En pocas palabras, la democracia funciona cuando los conflictos políticos se procesan en libertad y con paz civil.

Los conflictos que en un momento dado dividen a determinada sociedad pueden ser más o menos intensos, y –precisamente– dividirla siguiendo diferentes líneas según el conflicto involucre intereses económicos, valores culturales, cuestiones simbólicas o meras pasiones pasajeras. Sus formas, sus temas y su intensidad dependen de las acciones de los gobiernos y de las alternativas que se les ofrecen a las fuerzas políticas rivales. Lo que se pone en juego en los conflictos institucionalizados no refleja solo la intensidad de los antagonismos que emergen en una sociedad. Los marcos institucionales determinan los modos en que se organizan políticamente los conflictos sociales: algunos incrementan y otros limitan la prenda de esa apuesta a los resultados de la competencia política. Sostengo más adelante (capítulo 9) que la democracia funciona bien cuando lo que se pone en juego en los conflictos institucionalizados no es excesivamente pequeño o excesivamente grande (véase una versión técnica de este argumento en Przeworski, Rivero y Xi, 2015). Es demasiado pequeño cuando el resultado de las elecciones no tiene consecuencia alguna para la vida de los ciudadanos; es demasiado grande cuando ese resultado impone costos intolerables a los perdedores. En las situaciones en que los individuos creen que los resultados de las elecciones no implican diferencia alguna para sus vidas, se vuelven en contra de *das System*, como ocurrió en la Alemania de Weimar.[2] Cuando quienes pierden las elecciones descubren que el gobierno adopta políticas que dañan de manera significativa sus intereses o valores, se disponen a resistirlo por todos los medios, incluso violentos, como ocurrió con la burguesía en Chile durante el mandato del presidente Salvador Allende. Por lo tanto, la democracia funciona cuando algo se pone en juego en las elecciones, pero siempre y cuando ese algo no sea excesivo.

Una destacada faceta, que suele pasarse por alto, en la perspectiva "minimalista" de la democracia propuesta por Schumpeter (1942: cap. 23, apartado 2) es que los gobiernos tienen que poder gobernar y deben hacerlo de un modo competente. Más adelante, me detengo en algunos períodos históricos en los cuales el marco institucional les dificultó la tarea a los gobiernos, ya sea porque el sistema electoral condujo a inestabilidad gubernamental, como en la República de Weimar y la Cuarta República

francesa, o porque el sistema de separación de poderes generó una situación de *impasse* entre el Ejecutivo y los cuerpos legislativos, como en el Chile de Allende. Para gobernar con eficiencia, los gobiernos deben satisfacer a la mayoría, sin ignorar las opiniones de las minorías. Cuando los conflictos se vuelven intensos y la sociedad se halla altamente polarizada, encontrar políticas aceptables para todas las fuerzas políticas más importantes es difícil y puede resultar imposible. Existen límites para lo que pueden hacer los gobiernos mejor intencionados y más competentes.

Si este es el estándar, entonces, ¿cuándo está "en crisis" la democracia? La palabra "crisis" proviene del griego antiguo, idioma en el cual significaba "decisión". Las crisis son situaciones que no pueden prolongarse en el tiempo, en las que algo debe decidirse. Surgen cuando el *statu quo* se vuelve insostenible, pero aún nada lo ha reemplazado. A esto nos referimos cuando decimos que "la situación alcanzó un punto crítico" (cuando los médicos lo señalan en un paciente, quieren decir que se recuperará o morirá, pero no puede permanecer en su estado actual). Las crisis pueden ser más o menos agudas: en algunos casos, puede ser inminente un punto de inflexión; en otros, pueden persistir indefinidamente, con todos los síntomas mórbidos.

El epígrafe de Gramsci verbaliza la intuición de crisis: de alguna manera, la actual situación es insostenible y alguna amenaza a la democracia ya se ha materializado, aunque las instituciones democráticas propias del *statu quo* siguen en pie. Si bien Marx (1979 [1859]: 43-44) pensaba que "jamás ocupan [el] lugar [de una formación social] relaciones de producción nuevas y superiores antes de que las condiciones materiales de [su existencia] hayan sido incubadas en el seno de la propia antigua sociedad", nada garantiza que cuando las instituciones del *statu quo* dejan de funcionar adecuadamente, alguna otra institución vaya a descender sobre la tierra como un *deus ex machina*. Lo que ocurre cuando las instituciones del *statu quo* no generan resultados deseables depende de sus propiedades y de instituciones alternativas –¿alguna funcionaría mejor?–, de condiciones exógenas y de las acciones de las fuerzas políticas pertinentes en esas condiciones. Que se esté desencadenando una catástrofe en el seno de esas instituciones no necesariamente implica que algunas otras instituciones puedan tener mejores resultados: así concebía la democracia Winston Churchill. Pero incluso si existieran alternativas viables, bien puede ocurrir que, dadas las relaciones de poder político propias de dichas instituciones del *statu quo*, la situación se prolongue indefinidamente. Las crisis, entonces, son situaciones que entrañan algún tipo de catástrofe en la condición en la cual imperan las actuales instituciones: no hay cambio alguno, pero podría haberlo. En esto centraremos la mirada en las páginas que siguen: si de alguna manera la situación actual es amenazante y si existen señales de que las instituciones representativas tradicionales estén resultando afectadas.

“Las crisis del capitalismo” merecen un comentario aparte. Periódicamente, el capitalismo –una institución que combina propiedad privada de la mayoría de los recursos de la producción con la asignación de recursos y distribución de ingreso por parte de los mercados– genera “crisis”, entendidas como períodos en los cuales los ingresos caen abruptamente y la inflación estalla o hay una escalada en el desempleo, o bien suceden las dos cosas a la vez, como durante la “crisis de la estanflación” de la década de 1970, una combinación de elevada inflación con alto desempleo provocada por un salto en los precios de las materias primas (Bruno y Sachs, 1985). Pero ¿son las crisis económicas “crisis del capitalismo”? Lo serían si se esperara que cuando la economía se estanca, el capitalismo se derrumbe o corra el riesgo de hacerlo. Pero la implosión del capitalismo no se encuentra dentro del reino de lo posible. Cuando en el peor momento de la Gran Depresión un famoso economista de izquierda, Michał Kalecki (1972 [1932]) preguntó: “¿Es posible una salida ‘capitalista’ de la crisis?”, su argumento fue que, aunque los ajustes requeridos para salir de las crisis económicas son dolorosos y pueden tomar tiempo, el capitalismo es un sistema que se autocorrige. Los precios y los salarios pueden tardar en reaccionar pero, con el tiempo, la oferta y la demanda introducen ajustes, la crisis se supera y el capitalismo sigue en su lugar. Puede ser abolido por una revolución política –posibilidad que Kalecki contempló y los comunistas implementaron–, pero no implosionar. La lección general en lo que respecta a comprender las crisis es que algunas instituciones son inmunes a los cambios que generan, de modo que las crisis que se desarrollan durante su vigencia no se convierten en crisis de las instituciones.

Sin embargo, los desastres que tienen lugar bajo un régimen democrático pueden convertirse en crisis de la democracia. Tomaremos en préstamo la lista de Habermas (1973: 49), para señalar que los desastres son situaciones en que

- el sistema económico no produce la cantidad necesaria de bienes consumibles o
- el sistema administrativo no produce la cantidad necesaria de decisiones racionales o
- el sistema de legitimación no proporciona la cantidad necesaria de motivaciones generales o
- el sistema sociocultural no genera la cantidad necesaria de significados motivadores de la acción.

Con todo, esta lista es demasiado abstracta como para guiar la investigación. Los candidatos observables en la categoría "desastres" son crisis económicas, serios conflictos sociales y parálisis políticas, situaciones en las cuales el gobierno no puede gobernar, dada la forma peculiar de las instituciones democráticas.

Cuando pensamos que la situación es, de alguna manera, amenazante, buscamos señales, precursores del cambio. Varios países, desde Canadá en el trienio 1931-1933 hasta Uruguay en el trienio 2001-2003, sufrieron profundas crisis económicas que casi no tuvieron repercusiones políticas ni revelaron señales de debilitamiento de la democracia. Sin embargo en algunas situaciones las crisis en otros ámbitos (ya sea económico, cultural, o bien autónomamente político –por ejemplo, escándalos de corrupción, como en la Italia de 1993 o en el Brasil actual–) debilitaron en forma manifiesta las instituciones democráticas establecidas. Las señales visibles de que la democracia está en crisis incluyen la pérdida repentina de apoyo a los partidos establecidos, desconfianza popular en las instituciones democráticas y los políticos, conflictos manifiestos en las instituciones democráticas o la incapacidad de los gobiernos de mantener el orden público sin recurrir a la represión. Quizá la señal más tangible de una crisis sea el derumbe del orden público: en palabras de Linz (1978: 54), "las crisis más graves son aquellas en las cuales se vuelve imposible mantener el orden público en el marco de la democracia". La democracia se encuentra en crisis cuando los puños, las piedras o las balas reemplazan a los votos. O bien quienes gobiernan no le dan a la oposición la posibilidad de removerlos de sus cargos y, por ende, a esa oposición no le queda otra opción que la resistencia, o bien la oposición no reconoce la legitimidad del gobierno y el gobierno se defiende reprimiendo, o bien grupos políticos antagónicos no aceptan los resultados del juego institucional de intereses y recurren a las confrontaciones directas, a menudo violentas. Cuando esas situaciones se extienden en el tiempo, el orden público se derrumba, la vida cotidiana queda paralizada y la violencia tiende a incrementarse vertiginosamente. Esas crisis devienen mortales cuando el diseño de las instituciones democráticas genera *impasses* institucionales, como sucedió en la Alemania de Weimar o en el Chile del presidente Allende.

Las instituciones pueden generar resultados que sean intolerables para algunos y maravillosos para otros. Es más, los individuos pueden diferir en lo que respecta a sus adhesiones o sus apegos normativos: unos pueden valorar la libertad más que otros, mientras que esos otros pueden estar dispuestos a sacrificarla en pos de la promesa de que los trenes funcionen a horario (Mussolini prometió que así sería bajo el régimen fascista, cosa que sin embargo no sucedió). Por lo tanto, para comprender las crisis es necesario pensar en términos de intereses y valores en conflicto. Los pobres

se sienten disconformes cuando sus ingresos se estancan, los ricos disfrutan de su riqueza y su poder, mientras que algunos individuos, sean ricos o pobres, se preocupan por la desigualdad política y económica *per se*. Las soluciones a las crisis tienden a ser objeto de controversias y a estar sujetas a conflictos políticos. Dependen de lo que hagan los actores políticos relevantes en las circunstancias de que se trate. En ese rango, por consiguiente, son indeterminadas *ex ante*. ¿Restaurará la reducción de las desigualdades económicas la vitalidad política de una democracia? ¿Aplacará los sentimientos de la derecha radical la imposición de restricciones a la inmigración? ¿Algunos retoques a las instituciones representativas restaurarán la confianza en esas instituciones? Visto que los actores en una crisis pueden elegir diferentes cursos de acción, con diferentes consecuencias, lo que mejor podemos tratar de establecer es qué es posible y qué no lo es, tal vez con ciertas predicciones arrogantes respecto de qué es lo más probable.

¿Cuáles son, entonces, los resultados posibles de las crisis? No todas las crisis llevan al trance de muerte: algunas terminan en la restauración del *statu quo ante*, un retorno a la "normalidad". Las fuentes que les dan origen a veces, convenientemente, desaparecen. La democracia puede encontrarse en crisis cuando la sociedad está sufiriendo un desastre económico, pero esa crisis puede disiparse cuando retorna la prosperidad. Algunas crisis pueden superarse gracias a reformas parciales. El grupo que se beneficia en el marco de las instituciones existentes puede efectuar concesiones a los grupos más afectados en ese contexto. Tales concesiones deben ser creíbles; de otro modo esos grupos esperarán que sean revocadas una vez finalizada la crisis. Por consiguiente, las concesiones deben conllevar algunas reformas institucionales: el ejemplo clásico es la extensión del sufragio a las clases bajas, que neutralizó la amenaza de la revolución al modificar la posición del votante decisivo en la escala de ingresos (Acemoglu y Robinson, 2000). Sin embargo, cuando pensamos en la democracia, lo que tememos es la perspectiva de que algunas fuerzas políticas logren imponer la visión de que el único modo de remediar algunos desastres actuales –crisis económicas, divisiones de profundo arraigo en la sociedad, derrumbe del orden público– consiste en abandonar la libertad política, unirse bajo la dirección de un líder fuerte y reprimir el pluralismo de opiniones; en resumen, la autocracia, el autoritarismo o la dictadura (la denominación que se prefiera). El cataclismo inminente es que la democracia completa se desplome o se erosione gradualmente hasta llegar a un punto sin retorno.

Según creo, el espectro que hoy en día nos ronda es la segunda posibilidad: una erosión gradual, casi imperceptible, de las instituciones y normas democráticas, la subversión sigilosa de la democracia, "el uso de mecanismos legales existentes en regímenes con credenciales democráticas

favorables con fines antidemocráticos" (Varol, 2015). Sin señales manifiestas de que la democracia se ha averiado, la línea se vuelve muy delgada; así lo demuestran etiquetas tales como "autoritarismo electoral" (Schedler, 2006), "autoritarismo competitivo" (Levitsky y Way, 2010), "democracia iliberal" (Zakaria, 1997) o "regímenes híbridos" (Karl, 1995; Diamond, 2002). "Autocratización", "desconsolidación" o "regresión" son procesos que no necesariamente implican violaciones de la constitucionalidad y, sin embargo, destruyen en forma gradual las instituciones democráticas.

Para resumir este concepto de "crisis de la democracia", pensemos esquemáticamente como sigue. Dadas algunas conmociones exógenas, la democracia genera ciertos resultados, evaluados de manera positiva o negativa por individuos con preferencias heterogéneas respecto de esos resultados y de las instituciones democráticas en sí mismas. Los resultados que ponen en riesgo la continuidad de la existencia de las instituciones democráticas tradicionales constituyen "desastres". El hecho de que una situación particular reúna los requisitos para ser considerada una crisis debe interpretarse a partir de algunas señales manifiestas de que las instituciones democráticas están bajo amenaza. Prestamos suma atención a esas señales, porque pueden ser precursoras de un derrumbe de la democracia o de su erosión gradual. Sin embargo, las soluciones potenciales a las crisis pueden incluir la restauración del *statu quo* institucional, algunas reformas parciales de las instituciones representativas tradicionales que todavía preservan la democracia o bien su destrucción abrupta o gradual.

¿Por qué motivo las democracias serían vulnerables ante las crisis? No debemos olvidar que la democracia es apenas un punto en la historia de la humanidad, reciente y todavía infrecuente. No nació sino hasta 1788, cuando la primera elección nacional basada sobre el sufragio individual tuvo lugar en los Estados Unidos; la primera vez en la historia que el timón del gobierno cambió como resultado de una elección fue en 1801, también en los Estados Unidos. El uso de la fuerza –los golpes de Estado y las guerras civiles– fue habitual: entre 1788 y 2008 el poder político cambió de manos como resultado de 544 elecciones y 577 golpes de Estado. Hasta hace muy poco, las derrotas electorales de quienes estaban en el poder fueron inusuales, y los cambios pacíficos de gobernantes, menos frecuentes aún: solo 1 de cada 5 elecciones nacionales, aproximadamente, resultaron en la derrota de quienes ejercían cargos gubernamentales, e incluso menos en un cambio pacífico de gobernantes. Al día de la fecha, 68 países –incluidos los dos gigantes, China y Rusia– nunca han asistido a un cambio de gobierno entre partidos como resultado de una elección. La democracia es un fenómeno histórico. Se desarrolló en condiciones específicas. Sobrevivió en algunos países cuando esas condiciones evolucionaron, pero ¿puede

sobrevivir en todas las condiciones?

A mi entender, dos condiciones estructurales merecen especial atención. La primera es que la igualdad política, sobre la cual se supone que se basa el sistema democrático, no tiene una coexistencia cómoda con el capitalismo, un sistema de desigualdad económica. La segunda es la mera búsqueda de poder político, fundado o no sobre intereses económicos.

Democracia y capitalismo

La relación entre democracia y capitalismo es objeto de visiones encontradas. Hay quienes afirman que existe una afinidad natural entre "libertad económica" y "libertad política". Libertad económica significa que los individuos puedan decidir qué hacer con su propiedad y con su dotación de fuerza de trabajo. Libertad política significa que esos individuos puedan dar a conocer sus opiniones y participar en la elección de cómo y quién habrá de gobernarlos. Sin embargo, equiparar los conceptos de "libertad" en esos dos ámbitos es un mero juego de palabras. Una mirada a la historia nos revela que la coexistencia misma del capitalismo y la democracia no debería dejar de sorprendernos. En sociedades en las cuales solo algunas personas gozan de la propiedad de los medios de producción, en las cuales el ingreso es desigualmente distribuido por los mercados, la igualdad política combinada con el gobierno de la mayoría constituye una amenaza a la propiedad. En rigor, ya desde la alocución de Henry Ireton durante el debate por el derecho al voto sostenido en Putney en 1647, casi nadie creyó que pudieran coexistir. El historiador y político inglés conservador Thomas Macaulay (1900: 263) sintetizó vívidamente en 1842 el peligro que el sufragio universal representa para la propiedad privada:

> La esencia de la Carta es el sufragio universal. Si se lo niega, no importa mucho qué otra cosa se otorgue. Si se otorga, no importa en absoluto qué otra cosa se niegue. Si se otorga, se pierde el país. […] Es mi firme convicción que, en nuestro país, el sufragio universal es incompatible no solo con esta o esa forma de gobierno y con todo aquello para el beneficio de lo cual existe un gobierno, sino que es incompatible con la propiedad y que es, en consecuencia, incompatible con la civilización.

Nueve años después, desde el otro extremo del espectro político, Karl Marx

(1952 [1851]: 62) expresó esa misma convicción respecto de la incompatibilidad de la propiedad privada y el sufragio universal:

> [Esta Constitución] mediante el sufragio universal, otorga la posesión del poder político a las clases cuya esclavitud social debe eternizar: al proletariado, a los campesinos, a los pequeños burgueses. Y a la clase cuyo viejo poder social sanciona, a la burguesía, la priva de las garantías políticas de este poder. Encierra su dominación política en el marco de unas condiciones democráticas que en todo momento son un factor para la victoria de las clases enemigas y ponen en peligro los fundamentos mismos de la sociedad burguesa. Exige de los unos que no avancen, pasando de la emancipación política a la social; y de los otros que no retrocedan, pasando de la restauración social a la política.

Así, para Marx, la combinación de democracia y capitalismo era una forma inherentemente inestable de organización de la sociedad, "*no más que la forma política de la subversión de la sociedad burguesa* y no *su forma conservadora de vida*" (Marx, 1934 [1852]: 18), "solo un estado de cosas espasmódico, excepcional, […] imposible como forma normal de la sociedad" (Marx, 1971 [1872]: 198).

Estas funestas predicciones no se demostraron verdaderas. En algunos países –específicamente, en 13–, la democracia y el capitalismo coexistieron sin interrupciones durante al menos un siglo, y en muchos otros durante períodos más cortos pero, de todos modos, extensos, la mayoría de los cuales llegan hasta la actualidad. Los partidos de los trabajadores que habían albergado la esperanza de abolir la propiedad privada de los medios de producción comprendieron que esa meta era inalcanzable y aprendieron a valorar la democracia y a administrar economías capitalistas cuando un triunfo electoral les proporcionó acceso al gobierno; los sindicatos, también considerados originariamente como una amenaza mortal al capitalismo, aprendieron a moderar sus demandas. El resultado fue un acuerdo con concesiones mutuas: los partidos de los trabajadores y los sindicatos aceptaron el capitalismo, mientras que los partidos políticos de la burguesía y las organizaciones de empresarios consintieron cierta redistribución del ingreso. Los gobiernos aprendieron a reglamentar ese acuerdo: regularon las condiciones laborales, desarrollaron programas de seguridad social e igualaron oportunidades, a la vez que promovieron la inversión y contrarrestaron los ciclos económicos (Przeworski, 1986).

Pero hoy en día tal vez ese acuerdo esté roto. Los sindicatos perdieron buena parte de su capacidad de organizar y disciplinar a los trabajadores y,

con ella, su monopolio del poder. Los partidos socialistas perdieron sus raíces clasistas y, con ellas, su peculiaridad ideológica y política. El efecto más visible de estos cambios es el marcado descenso en la participación del ingreso proveniente del empleo en el valor agregado y, al menos en los países anglosajones, el pronunciado incremento de la desigualdad en los ingresos. Combinado con la desaceleración del crecimiento, el aumento de la desigualdad lleva a que muchos ingresos se estanquen y a que la movilidad del ingreso disminuya.

¿Es condición para la coexistencia de la democracia y el capitalismo la mejora sostenida de las condiciones materiales de amplios sectores de la población, ya sea debida al crecimiento o al aumento de la igualdad? La historia indica que, en los países económicamente desarrollados, las democracias tienen raíces sólidas y son inmunes a las crisis económicas o de otro tipo, incluso las de gran magnitud. De todos modos, cabe preguntarse si la historia es una guía confiable para el futuro.

Democracia y búsqueda del poder

El segundo motivo que puede dar origen a crisis de la democracia es inherente a la competencia política. El sueño de todos los políticos radica en conquistar el poder y conservarlo para siempre. Sería poco razonable esperar que partidos rivales se abstengan de hacer lo que esté a su alcance para mejorar su ventaja electoral, y quienes están en ejercicio de cargos de gobierno cuentan con todo tipo de instrumento para defenderse de la voz del pueblo. Pueden consolidar su ventaja porque cuentan con mayoría legislativa y dirigen las burocracias públicas. Si bien en ciertos momentos se ven limitados por los tribunales independientes, el control sobre la legislación brinda a los gobiernos la oportunidad de adoptar medidas que los favorezcan: basta con pensar en el padrón de votantes, la manipulación de los sistemas electorales o de las circunscripciones electorales. Los tribunales u otros cuerpos independientes pueden invalidar esos intentos, pero no siempre tienen motivos o la voluntad para hacerlo: hay muchas maneras diferentes de delimitar distritos, cada una de ellas con consecuencias electorales, que no son ostensiblemente discriminatorias. A su vez, al tener en sus manos la dirección de burocracias en apariencia no partidarias, quienes ocupan cargos de gobierno pueden instrumentarlas con fines partidarios. El control sobre los aparatos de represión desempeña un papel de particular importancia en lo que respecta a debilitar la totalidad o parte de la oposición. El intercambio de favores por recursos financieros es

otra fuente más de ventajas. Y si todo falla, queda el fraude como último recurso.

La pregunta es por qué algunos líderes políticos recurren a estos métodos mientras que otros se conforman con dejar que el pueblo decida y están dispuestos a abandonar el cargo cuando los votantes así lo quieran. Sus motivaciones, y también las restricciones, son importantes. Cuando los partidos políticos son muy ideológicos, cuando creen que están en juego cuestiones o valores esenciales, ven a sus rivales como enemigos a quienes se les debe impedir el acceso al poder por todos los medios. En Polonia, el partido gobernante, el PiS, cree que los valores que constituyen a Polonia como una nación cristiana están en peligro y que todos sus rivales son "traidores". En Hungría, el presidente Orbán piensa que lo que está en juego es si "Europa seguirá siendo el continente para los europeos". Como resultado, uno y otro intentan controlar los medios de comunicación, restringir la libertad de asociación, ocupar los organismos del Estado con adherentes partisanos y jugar con las normas electorales. El objetivo de dichas acciones consiste en relajar las restricciones electorales que se les presentan y volver casi imposible el triunfo de la oposición. Sin embargo, todavía deben enfrentar limitaciones políticas, antes que estrictamente electorales: diversas formas de resistencia popular, como manifestaciones masivas, huelgas políticas o disturbios. Hacen frente al peligro de que los conflictos políticos se derramen por fuera de los límites institucionales, y esto dé como resultado el derrumbe del orden público. Pueden o no asumir este riesgo y, si lo hacen, la democracia está en crisis.

Un anticipo

¿Cómo deberíamos proceder, entonces, para constatar si actualmente la democracia está en crisis o, al menos, si una crisis es inminente?

Para indagar el futuro, para identificar las posibilidades latentes en la situación actual, necesitamos, en primer lugar, confirmar si podemos aprender algo del pasado. ¿En qué condiciones las instituciones democráticas no fueron capaces de absorber y regular pacíficamente el conflicto? Para responder esta pregunta, en la parte I se sintetiza la experiencia histórica de todas las democracias que en uno u otro momento estuvieron consolidadas, en el sentido de que conocieron al menos dos alternancias pacíficas de los gobernantes en el cargo como resultado de elecciones. También se comparan algunas condiciones observables en democracias que sobrevivieron y otras que no lo hicieron. Esas

comparaciones, sin embargo, son inevitablemente estáticas, mientras que los resultados que surgen bajo cualquier condición son sumamente contingentes, en función de quién hace qué y cuándo. Para desarrollar algunas intuiciones, ahondo en más detalle en cuatro casos: la República de Weimar, entre 1928 y 1933, y Chile, entre 1970 y 1973, son dos instancias flagrantes en las que la democracia sucumbió; mientras que Francia y los Estados Unidos en la década de 1960 constituyen casos de represión política y ruptura del orden que fueron resueltos en el marco de las instituciones.

Sin embargo, la historia no habla por sí sola. ¿Podemos confiar en las enseñanzas de estas lecciones? Resultan relativamente confiables cuando las condiciones actuales imitan las observadas en algún pasado, pero resultan inciertas cuando no tienen precedentes (King y Zheng, 2007). De ahí que para verificar si la historia puede ser nuestra guía, necesitamos comparar la situación actual con las del pasado. ¿Se asemejan las condiciones de hoy en día a las de las democracias que se derrumbaron o a las de las que sobrevivieron? ¿O bien no tienen precedente alguno? Algunos aspectos de la situación que vivimos son nuevos, en especial la rápida desestabilización de los sistemas tradicionales de partidos. También lo es el estancamiento de los bajos ingresos, así como la erosión de la creencia en el progreso material. Pero los vínculos causales distan de ser obvios. ¿La coyuntura política actual es motorizada por tendencias económicas o por transformaciones culturales; o bien es independiente de cambios en la economía y la sociedad? ¿En qué nivel deberíamos buscar explicaciones: en tendencias generales, como la globalización, o en situaciones específicas de individuos (por ejemplo, quienes temen perder un empleo con un salario decente)? Estas son las preguntas que se tratan en la segunda parte.

Para evaluar las perspectivas de cara al futuro, necesitamos comprender cómo funciona la democracia cuando funciona bien, tema del capítulo teórico que da inicio a la tercera parte. Una vez comprendido eso, podremos considerar la inquietante e inexplorada posibilidad de una erosión gradual de la democracia, su subversión por parte de gobiernos electos por el voto. Por último, si bien no nos es posible afirmar qué es probable que ocurra, al menos, podemos especular acerca de qué es posible y qué no lo es. ¿Puede suceder aquí?

---

[2] Como se señala más adelante, se hace referencia a la política partidaria. [N. de E.]

Parte I

El pasado: las crisis de la democracia

Para constatar qué podemos aprender de la historia, necesitamos analizar la experiencia de las democracias que durante ciertos períodos funcionaron de conformidad con las reglas institucionales. En esas democracias el control del gobierno cambió con la celebración de elecciones al menos dos veces sin que el resultado de esos comicios fuera resistido por la fuerza. El motivo para limitar de esta manera los casos radica en que necesitamos reseñar democracias en que los partidos rivales hayan aprendido que perder elecciones no constituye un desastre, que se puede perder y volver a ser gobierno más adelante, y en las que las fuerzas políticas por detrás de los partidos electorales tuvieran la posibilidad de ver que podían proteger o promover sus intereses orientando sus esfuerzos dentro del marco institucional. La cantidad de democracias con esas características es notable: desde 1918 hubo 88 democracias que satisficieron el criterio de al menos dos alternancias en el gobierno; 13 de ellas se derrumbaron de modo evidente. Sin embargo, cabe señalar que la línea que divide las democracias de las no democracias –o como sea que se las quiera denominar– no siempre es clara. Hace treinta años, cuando Álvarez y otros (1996) intentaron clasificar los regímenes como democracias y dictaduras, encontraron una categoría de casos inclasificables. El ejemplo por excelencia era Botsuana, un país donde todas las libertades liberales se respetaban, pero en el que durante treinta años –y, al día de hoy, durante casi sesenta– el mismo partido ganó siempre las elecciones. La solución a esta dificultad que más tarde se puso de moda fue recurrir a una clasificación tricotómica con la introducción de categorías como “regímenes híbridos”, “semiautoritarismo” o “autoritarismo electoral”; pero esas etiquetas apenas si ocultan el hecho de que existen situaciones que no sabemos cómo clasificar. En la actualidad, el problema se ha vuelto mucho más grave, dada la rapidez con que proliferan los regímenes que permiten la existencia de cierta oposición pero, de todos modos, se aseguran de ganar las elecciones. El punto central del capítulo 10 es que cuando las democracias “retroceden”, no hay un límite claro para cruzar. Al analizar clasificaciones de Venezuela en diversas fuentes, encontré que ninguna de ellas coincide respecto de si todavía se trata de una democracia y, en caso negativo, a partir de cuándo dejó de serlo. Por lo

tanto, al final, existen algunos casos en que el derrumbe de la democracia es manifiesto y está marcado por algún suceso discreto, episódico, pero hay otros en los que el sistema democrático se desliza por una pendiente continua, de modo que no solo no se cuenta con marcadores discretos, sino que además es posible disentir, con razón, respecto de si un régimen particular sigue siendo democrático o si ya pasó el punto de no retorno. En este capítulo, examino solo los derrumbes de la democracia que estuvieron marcados por algún evento discreto y manifiesto, y analizaré la erosión gradual de los sistemas democráticos en el capítulo 10.

Podemos seguir a Magaloni (2017) y diferenciar entre los derrumbes manifiestos de la democracia diferentes procesos: destrucción por golpes militares o bien perecimiento cuando políticos que acceden a sus cargos por medios legales logran eliminar todos los controles institucionales sobre su poder y erradicar todas las formas de oposición organizada. Los golpes, al menos los que condujeron a la muerte de la democracia, como el de Chile en 1973, son sucesos conspicuos. La usurpación del poder por parte de quienes son gobierno puede ser lenta y gradual, pero en muchos casos los puntos de ruptura se vuelven evidentes. Un suceso discreto, acotado, marcó el final legal de la democracia de Weimar: la autorización aprobada por el Reichstag el 23 de marzo de 1933 para que el gobierno actuara sin atenerse a la Constitución. En Estonia, el derrumbe de la democracia estuvo signado por la declaración de la vigencia de la ley marcial y la postergación de las elecciones por parte del primer ministro, Konstantin Päts, el 12 de marzo de 1934.

Para establecer si la historia puede indicarnos a qué elementos debemos prestar atención al analizar la situación actual, comparo algunas condiciones observables de las democracias que sobrevivieron y las que no lo hicieron. Me centro, sobre todo, en los efectos de diferentes tipos de crisis: económicas, culturales o políticas. Sin embargo, estas comparaciones poco nos dicen acerca de las dinámicas contingentes de las crisis, del desenlace de los sucesos en condiciones diversas. Por lo tanto, ahondo en crisis cuyo resultado fue que la democracia pereció o sobrevivió. Por último, procuro identificar enseñanzas que nos indiquen qué deberíamos buscar en la situación política actual si llegara a repetirse el pasado.

1. Patrones generales

El objetivo de este capítulo es indagar si entre los países existen diferencias observables asociadas con los diferentes resultados: el derrumbe o la supervivencia de sus democracias. Sin duda, no soy el primero en hacerlo: la bibliografía al respecto es voluminosa y, al día de hoy, técnicamente sofisticada. Casi todos los autores coinciden en que no es probable que las democracias se desplomen en países económicamente desarrollados; hay datos sólidos respecto de que en los menos desarrollados las democracias son vulnerables a la desigualdad del ingreso y de que cuantos más años tengan, más probable es que sobrevivan. Si hay otros factores que intervengan (marcos institucionales, fragmentación etnolingüística o religiosa, niveles de instrucción, etc. –la lista es extensa–), la cuestión resulta más controvertida. El análisis que aquí se presenta, de alcance limitado a las democracias que en algún momento lograron consolidarse, reproduce algunos de los resultados obtenidos. Mi interés específico se centra en el efecto de crisis de diferentes tipos: económicas, políticas en términos generales, gubernamentales en términos estrictos. Los análisis estadísticos que figuran a continuación son puramente descriptivos, de modo que no deben inferirse conclusiones respecto de alguna cadena de causalidad. El papel que le cabe a este capítulo radica en llegar a confeccionar una lista de factores que puedan orientarnos respecto de qué señales buscar en la situación actual.

Las democracias consolidadas que terminaron en ruinas se listan en la tabla 1.1. Aquellas que perviven incluyen 4 países africanos (Benín, Cabo Verde, República de Ghana y Mauricio), 11 de América Central y del Sur, 7 islas del Caribe y el Pacífico, India, Indonesia, Taiwán y todos los miembros actuales de la OCDE.

Tabla 1.1. Democracias que pasaron por al menos dos alternancias en el poder después de 1918 y posteriormente cayeron

[illegible]				
[illegible] gobierno				
[illegible] gobierno				
[illegible] de Estado				
[illegible] de Estado				
[illegible] gobierno				

[illegible]				
[illegible]				
Perú				
[illegible]				
[illegible]				
[illegible]				
[illegible]				
Honduras				

Nota: Los países están ordenados según la fecha de la segunda alternancia. “Alternancias” se refiere a la cantidad registrada hasta el momento en que se quebró el proceso democrático. Modo: “Desde el gobierno” si el poder fue usurpado por un Poder Ejecutivo que accedió al cargo en forma constitucional; “Golpe de Estado” si la democracia cayó a causa de un golpe militar. Solo se incluyen los derrumbes democráticos marcados por sucesos discretos. **Fuente:** Boix, Miller y Rosato (2012) para la clasificación de los regímenes; investigación propia para el modo en que se provocó la caída.

Las restantes democracias sobrevivieron, pero eso no significa que no hayan enfrentado algún tipo de desastre. Varios países en los que el sistema democrático logró sobrevivir pasaron por graves crisis económicas –considero crisis de ese tipo los períodos en los que el ingreso per cápita cayó al menos un 10% durante varios años consecutivos– sin repercusiones políticas mayores: Canadá (1931-1933), los Estados Unidos (1932-1934 y 1946-1948), el Reino Unido (1946-1947), Jamaica (1976-1978), Costa Rica (1982-1983), Finlandia (1992-1993), Venezuela (1980-1985) y Uruguay (2001-2003). En rigor, solo tres democracias consolidadas cayeron después de una crisis económica definida en esos términos: Alemania, en 1933; Ecuador, en 2000, y Perú, en 1990.

Tabla 1.2 Incidencia de crisis económicas y supervivencia de las democracias

Crisis				Incidencia
No				1/7,6
Sí				1/4,0
Total				1/6,8

Nota: Crisis, como situaciones de sostenida caída del ingreso per cápita, según se las define en el cuerpo del texto. Las magnitudes indican cantidad de países. **Fuente:** Maddison (2011) para datos sobre ingreso; Boix, Miller y Rosato (2012) para la clasificación de los regímenes.

Por lo tanto, la transformación de una crisis económica en una crisis política dista mucho de ser automática. Lindvall (2014) comparó los efectos electorales de las crisis económicas de los períodos 1929-1932 y 2008-2011, y notó que eran muy similares. En los dos casos, quienes ocupaban el gobierno en ese momento perdieron votos y las elecciones que se celebraron poco después de las crisis favorecieron a la derecha, mientras que las realizadas más adelante no generaron giro alguno en el electorado o bien, cuando eso ocurrió, fue un giro hacia la izquierda. Por ende, si una

democracia sobrevive a una crisis económica, los efectos electorales de esa crisis son de corta duración.

Varias democracias superaron las crisis políticas. En la tabla 1.3, considero crisis políticas aquellas situaciones en que existen posiciones encontradas respecto de quién debe gobernar, en que los tribunales competentes declaran que el gobierno ha violado la Constitución o que los integrantes de ese gobierno no son aptos desde el punto de vista jurídico para seguir ejerciendo el cargo (generalmente, por haber sido acusados de corrupción), en que un conflicto entre diferentes poderes imposibilita el funcionamiento del gobierno o en que un gobierno se ve obligado a renunciar o bien a reprimir a la oposición, a causa de presiones del pueblo o bien de la amenaza de las fuerzas armadas antes que como resultado de una decisión del organismo competente (el Poder Legislativo o el Judicial). Las negociaciones extendidas con el objetivo de formar gobierno en sistemas parlamentarios –hasta la fecha, Bélgica es el país que bate el récord con negociaciones de trescientos cincuenta y tres días en 2011– no se consideran crisis, como tampoco lo son los procesos de destitución en sistemas presidenciales si la sucesión sigue reglas constitucionales en los tiempos previstos. Tales crisis tuvieron lugar en 10 democracias consolidadas que sobrevivieron. En orden cronológico, estallaron en Francia, en 1958; en los Estados Unidos, entre 1973 y 1974; en Jamaica, en 1983; en la República Dominicana en 1994; en Guyana, en 1997; en la Argentina, en el trienio 2001-2003; en Rumania, en 2007; en Ucrania, en 2014; en Mauricio, en 2014; y en Guatemala, entre 2014 y 2015. La mayoría de estas crisis llegaron a su fin con el llamado a elecciones. Es notable que el *statu quo ante* fuera restaurado en todos los casos salvo en Francia, donde la crisis tuvo como resultado una modificación de la Constitución. Pero, como muestra la tabla 1.3, esas crisis políticas son peligrosas: 5 de cada 15 democracias que las experimentaron sucumbieron.

¿Cuáles son, entonces, las diferencias entre las democracias que cayeron y las que siguen en pie, incluso las que sufrieron crisis políticas y económicas? Lamentablemente, son escasos los datos sistematizados. Sin embargo, se evidencian algunos patrones.

Tabla 1.3. Incidencia de crisis políticas y supervivencia de las democracias

Crisis				Incidencia
No				1/9,1
Sí				1/3,0
Total				1/6,8

Nota: Las crisis según se las define en el cuerpo del texto. Las cifras indican cantidad de países. **Fuente:** Maddison (2011) para datos sobre ingreso; Boix, Miller y Rosato (2012) para la clasificación de los regímenes.

La diferencia más notable, que no causará sorpresa a los estudiosos de las transiciones entre regímenes, es el ingreso per cápita. Hace un tiempo que sabemos que las democracias en los países desarrollados económicamente son invulnerables. En Przeworski y Limongi (1997), observábamos que la probabilidad de que una democracia sobreviva se incrementa de manera pronunciada en la medida en que aumenta el ingreso, y que no existe democracia alguna en un país con un ingreso per cápita más alto que el de la Argentina en 1976 que se haya desplomado alguna vez, si bien la democracia de Tailandia cayó en 2006 con un ingreso levemente mayor. El patrón general, sin embargo, permanece inalterado, y, como muestra la tabla 1.4, también es válido para las democracias consolidadas: 69 de ellas duraron un total de 1957 años con ingresos más elevados que los de Tailandia en 2006, y ninguna de ellas se derrumbó.

El crecimiento económico fue mucho más lento en las democracias que cayeron que en aquellas que sobrevivieron. La diferencia radica en que las economías de los países en los que las democracias colapsaron estaban casi por completo estancadas. Otra fuente, Maddison (2011), incluye un período anterior y termina en 2008, lo que pone de relieve una diferencia aún mayor. Por lo tanto, aunque las crisis económicas de corto plazo no constituyen una amenaza para la democracia, el estancamiento prolongado del ingreso sí puede serlo.

Tabla 1.4. Algunas diferencias entre democracias que se derrumbaron y democracias que sobrevivieron antes de 2008

PBI per cápita					1,00
Crecimiento[a]					1,00
Participación					1,00
Gini bruto[b]					1,00
Gini neto[b]					1,00
Régimen[c]					1,00
Crisis de gobie					1,00
Disturbios[d]					0,89
Huelgas[d]					0,99
Marchas[d]					0,49

Nota: Las entradas corresponden a observaciones anuales (hasta 2014) y los valores promedio de las variables particulares. a De Penn World Table (PWT) 9.0; b coeficientes de Gini de ingresos brutos y netos, de SWIID (2014); c Régimen = 0 si es parlamentario; 1 si es mixto; 2 si es presidencialista; de Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010); d de Cntsda (Archivo de Datos de Series Temporales entre Países; Banks y Wilson, 2017); e Probabilidad de que la diferencia de las medias no sea resultado del azar; basado sobre prueba t con varianzas desiguales.

Si bien la cantidad de observaciones es reducida, es obvio que en las

democracias que se derrumbaron, la distribución del ingreso era más desigual. En términos funcionales, la participación de los trabajadores era menor en las democracias que no sobrevivieron. El índice de Gini de ingreso bruto (de mercado, antes de impuestos) era más alto entre las democracias que se derrumbaron, como lo era la desigualdad del ingreso neto (después de impuestos). La comparación de estos índices muestra que las democracias que sobrevivieron fueron aquellas en las cuales se redistribuyó una parte justa del ingreso, mientras que cayeron aquellas en las cuales no hubo redistribución.

Dejando a un lado el aspecto económico, otra diferencia flagrante tiene que ver con los sistemas institucionales democráticos: parlamentario, mixto (semipresidencialista) y presidencialista. La debilidad de las democracias presidencialistas es manifiesta. Había 44 democracias parlamentarias consolidadas y, de esas, 6 cayeron, es decir, 1 de cada 7,3; 16 sistemas mixtos (o semipresidencialistas), de los cuales solo 1 pereció; y 26 sistemas presidencialistas, de los cuales cayeron 6, vale decir, 1 de cada 3,7. Esta diferencia no necesariamente se debe a los sistemas en sí: Cheibub (2007: cap. 6) demuestra que las democracias presidencialistas son débiles cuando suceden a dictaduras militares, no en cambio a dictaduras civiles. Sin embargo, dado el rol tradicional de las fuerzas armadas en América Latina, las democracias presidencialistas fueron particularmente vulnerables a las crisis de gobernabilidad. La mayor diferencia entre sistemas parlamentarios y presidencialistas reside en que los primeros cuentan con un mecanismo incorporado para cambiar gobiernos que nada pueden hacer frente a una crisis y pierden el apoyo popular: el voto de no confianza en el gobierno. En los sistemas presidencialistas, en cambio, el jefe del Ejecutivo se elige por un término fijo; él es quien elige a su gabinete, que, como mucho, estará sujeto a la aprobación del Congreso. A menos que el presidente cometa actos ilegales, permanece en el cargo independientemente de su capacidad para gobernar, aunque su popularidad alcance guarismos de un solo dígito y carezca de apoyo legislativo.

La recurrencia de las crisis de gobierno también es notablemente más elevada en las democracias que colapsaron. Esta información ha de tomarse con reserva: su fuente, el Archivo de Datos de Series Temporales Transnacionales (Cntsda, por sus iniciales en inglés; Banks y Wilson, 2017) [3] brinda solo una definición vaga de “crisis de gobierno mayores” y advierte que los datos pueden no ser confiables. Sin embargo, si se compara la proporción de democracias con diferentes esquemas institucionales que se desplomaron frente a crisis de gobierno se observa que los sistemas presidencialistas son sumamente vulnerables una vez que estalla la crisis. La tabla 1.5 muestra que los efectos de esas crisis no son estadísticamente significativos en los sistemas parlamentarios, pero que en cambio lo son en

sistemas encabezados por presidentes que llegaron a su cargo por elección directa.

Tabla 1.5. Probabilidad de derrumbe de la democracia en función de la cantidad de crisis gubernamentales y sistemas institucionales

Crisis[a]			Total
0			0.048 (2184)
1			0.087 (242)
2			0.158 (57)
> 2			0.221 (33)
Total			0.057 (2478)
Probabilidades[b]			0.000
Gamma			0,081

Nota: Las entradas indican las probabilidades de que una democracia se derrumbe dada la cantidad de crisis, con la cantidad de observaciones entre paréntesis. a Cantidad de crisis durante un año dado; b Probabilidades de que el valor de la estadística sea superior a un valor umbral (significancia estadística de las diferencias). **Fuente:** Investigación propia para las crisis; Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010) para los sistemas institucionales; Boix, Miller y Rosato (2012) para la clasificación de los regímenes.

Una característica desconcertante observada en los patrones que se muestran en la tabla 1.4 es la diferencia entre las distintas formas de movilización popular en contra del gobierno. Una vez más, no debe depositarse una confianza excesiva en los datos, pero resulta sorprendente que mientras en las democracias que cayeron eran más frecuentes las huelgas generales y los disturbios, en las que sobrevivieron la frecuencia de las manifestaciones en contra del gobierno resultó la misma. Este hecho pone de relieve que la mera aparición de muchedumbres en las calles no indica necesariamente una crisis. En algunas democracias, las manifestaciones pacíficas forman parte del repertorio normal de la política democrática, una forma rutinaria de informar al gobierno que ciertas personas albergan sentimientos intensos respecto de algunas cuestiones, ya sea a favor o en contra de políticas gubernamentales. La propensión a salir a las calles varía mucho de una democracia a otra: es usual en Francia, pero extremadamente rara en Noruega, usual en la Argentina y rara en Costa Rica, lo cual tal vez refleje diferencias en las culturas políticas. Lo que los patrones estadísticos parecen indicar es que el recurso a las manifestaciones antigubernamentales no es más que un aspecto de la vida cotidiana de las democracias. Hay una salvedad obvia, no obstante, de la que nos ocuparemos más adelante: siempre y cuando esas manifestaciones no conduzcan a la violencia física.

Por último, un factor crucial que no se tuvo en cuenta hasta el momento es la experiencia pasada en este terreno. Cornell, Møller y Skaaning (2017) formulan una advertencia en contra de establecer analogías entre el

derrumbe de democracias en los años de entreguerras y la situación actual. En particular, muestran que a pesar de las turbulencias de entreguerras, ninguna de las doce democracias que existieron durante al menos diez años antes de la Primera Guerra Mundial cayó, mientras que 12 de las 15 que nacieron justo antes o después de esa guerra se derrumbaron entreguerras. Más en general, Przeworski (2015) señaló que la probabilidad de que una democracia se derrumbe disminuye rápidamente a medida que el país acumula experiencias de alternancias pacíficas en el gobierno como resultado de las elecciones. Entre las 88 democracias consolidadas, 1 de cada 10 perecieron cuando el lapso democrático específico no incluía más de 3 alternancias; solo 1, Chile, cayó cuando la cantidad de alternancias pasadas llegó a 4.[4] Al reunir los patrones descriptos hasta aquí, es posible obtener las siguientes lecciones de las comparaciones entre democracias que cayeron y democracias que sobrevivieron. La economía importa: tanto el nivel de los ingresos en el cual se consolidan las democracias, como el subsiguiente crecimiento económico marcan claramente una diferencia en los resultados. La desigualdad, tanto funcional como dentro de los hogares, también importa. Además, es más probable que las democracias presidencialistas caigan por ser particularmente vulnerables a las crisis de gobierno. Por último, si bien los disturbios y las huelgas debilitan las democracias, no debemos temer que las manifestaciones antigubernamentales impliquen el debilitamiento del gobierno democrático, siempre que no sean violentas.

---

[3] Véanse la nota a la tabla 1.4 y la próxima nota al pie. [N. de E.]

[4] En las páginas que siguen, empleo varias veces un recuento de “instancias de agitación”: se trata de una sumatoria de disturbios, asesinatos, huelgas generales y manifestaciones antigubernamentales, tomada de una recopilación de datos iniciada por Banks (1996) y continuada por Banks y Wilson (2017), a la que refiero como Cntsda. Esos datos parecen ser semejantes entre países y durante el período inicial, pero en períodos recientes habría diferencias a causa de la mayor cobertura de parte de los medios de comunicación y a una desigual atención prestada a países grandes y pequeños.

2. Algunas historias

Las comparaciones que se presentaron en páginas anteriores son estáticas: simplemente resumen las condiciones promedio reinantes en las democracias que sobrevivieron y en las que cayeron. Pero las historias se despliegan como secuencias de sucesos contingentes y no son resultado de la determinación exclusiva de las condiciones prevalentes. No todo lo que sucedió debía suceder. Para captar esa dinámica contingente, recurro a cuatro historias: el derrumbe de las democracias en la Alemania de la República de Weimar y en Chile, más las crisis políticas resueltas institucionalmente en los Estados Unidos y en Francia. Incluyo Alemania –un caso en que un político accedió a su cargo por vías constitucionales y usurpó el poder, también constitucionalmente, mientras se desempeñaba en el cargo– porque es más que usual tomar el derrumbe de la democracia de Weimar como indicio (aun ominoso). Incluyo Chile porque, *mutatis mutandis*, se trató de un caso paradigmático en que las fuerzas armadas actuaron en defensa del capitalismo y en que la democracia cayó como resultado de un golpe militar. Las crisis políticas de los Estados Unidos y de Francia compartieron una combinación de conflictos intensos ocasionados por guerras en el exterior y problemas internos causantes de muy serias divisiones. En los Estados Unidos, durante la presidencia de Nixon, el peligro radicaba en la usurpación del poder por parte de quien ocupaba el cargo máximo de gobierno, mientras que en Francia, a fines de la década de 1950, la amenaza estaba representada por un golpe militar; así, estos casos son paralelos a los de Alemania y Chile, respectivamente. En los dos países, las crisis se resolvieron institucionalmente, pero de manera contraria: en los Estados Unidos, las instituciones existentes superaron la crisis y permanecieron intactas; en Francia, la solución involucró conflictos y entrañó reformas institucionales de gran magnitud.

En cada caso, describo sucintamente la historia de un período determinado en que estuvieron vigentes las instituciones democráticas y, a continuación, sigo el esquema analítico de las crisis que delineé antes. Identifico los "desastres" que expusieron la democracia a una amenaza, busco las señales de debilitamiento de esa democracia y, por último, describo el resultado de las crisis. Puesto que cada una de estas historias es tema de muchos volúmenes publicados, las pocas páginas que les dedico deben hacer

abstracción de numerosas complejidades. Es más, esas situaciones dramáticas no solo evocaron pasiones políticas en aquel momento, sino que siguen incitando controversias, algunas de ellas todavía intensamente partidarias, hasta el día de la fecha. Mi exclusivo propósito al narrarlas aquí reside en buscar enseñanzas que puedan esclarecer nuestra situación política actual, de modo que la presentación de esas situaciones es inevitablemente parcial y esquemática. Lo que quiero comprender es de qué manera surgieron esas crisis y cómo fueron resueltas, por la fuerza o recurriendo a las instituciones.

Alemania, 1928-1933

Democracia

La democracia o, más precisamente, la "República" fue una solución improvisada frente a la presión externa para que se aboliera la monarquía, solución que desde su inicio fue considerada temporal por diversas fuerzas políticas. Sin duda contó con el apoyo de los votantes: la "Coalición de Weimar" del Socialdemokratische Partei Deutschlands (SPD, Partido Socialdemócrata de Alemania), el Deutsche Zentrumpartei o, sin más, Zentrum (Z, Partido de Centro Alemán, cristiano) y el Deutsche Demokratische Partei (DDP, Partido Democrático Alemán) obtuvo el 76% de los votos en la elección de 1919. Pero varios sectores de la derecha eran o monárquicos o autoritarios y jamás aceptaron la forma republicana de gobierno, mientras que la extrema izquierda, primero el Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands (USPD, Partido Socialdemócrata Independiente de Alemania) y luego el Kommunistische Partei Deutschlands (KPD, Partido Comunista Alemán), estaba comprometida con llevar adelante una revolución socialista, incluso por la fuerza, si era necesario.

Sin embargo, hasta 1930 los gobiernos en Alemania se formaron como resultado de elecciones. La primera alternancia tuvo lugar en 1920, cuando el SPD se vio obligado a ceder el gobierno en favor de un primer ministro del Z, Konstantin Fehrenbach, y la segunda en 1928, cuando el SPD retornó con Hermann Müller como primer ministro (si bien el Z permaneció en la coalición de gobierno).

Amenazas

La República de Weimar nació tras la desastrosa derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial. Durante el tiempo de su existencia, los términos del acuerdo alcanzado al finalizar la guerra (las condiciones impuestas por el Armisticio de noviembre de 1918 y el Tratado de Versalles de 1919: el abandono de la forma de gobierno monárquica, la pérdida de territorio, la prohibición de unificarse con Austria, la prohibición de rearmarse y las indemnizaciones impuestas) siguieron provocando grandes divisiones.

Los desastres económicos golpearon al país dos veces. La desigualdad del ingreso no era particularmente elevada, según Jung (2011: 31), el coeficiente de Gini era de alrededor de 0,33, aunque si se lo infiere de los datos sobre los ingresos más altos (Atkinson, Piketty y Saez, 2011) se obtiene un Gini que ronda el 0,36. Sin embargo, la historia de Weimar se vio marcada por dos crisis económicas: la hiperinflación de 1923 y el desempleo que provocó la caída de 1929. La hiperinflación redistribuyó el ingreso de los ahorristas a los tomadores de préstamos; el ingreso promedio cayó en un 17,4%. La tasa de desempleo subió de cerca del 3% en 1925 al 12% a mediados de 1930, y al 25% para 1932; el empleo civil cayó de cerca de 20.000.000 puestos en 1928 a unos 13.000.000 en el primer trimestre de 1932 (Dimsdale, Horsewood y Van Riel, 2004: figura 1). El ingreso per cápita descendió un 18,9% acumulado entre 1928 y 1932. Esas dos crisis intensificaron los conflictos en torno a las políticas económicas, en particular el seguro de desempleo, así como revivieron disputas relativas al pago de las indemnizaciones o reparaciones de guerra.

La sociedad alemana estaba tenazmente polarizada, tanto respecto de la democracia como del capitalismo. La derecha nacionalista interpretó la derrota alemana en la guerra como el resultado de la traición de los socialistas y los demócratas, una "puñalada por la espalda" (*Dolchstoss*), y no como producto de lo sucedido en el campo de batalla. Los partidos que aceptaron las condiciones del Armisticio fueron apodados "los criminales de noviembre" por los nacionalistas. Durante el período completo, el pensamiento antidemocrático de todo tipo, no solo nazi, mantuvo una fuerte vigencia (Sontheimer, 1966). El KPD alternó entre estrategias puramente insurreccionales y electorales hasta 1928, cuando bajo la dirección del Comintern adoptó una postura de "clase contra clase", con la expectativa de que la crisis económica movilizara a las masas para llevar adelante una revolución comunista (Flechtheim, 1966). La polarización era tan intensa que quienes fueron testigos de esos años observaron que todo lo que se oía era "hurra" o "muerte a" (Haffner, 2002: 57).

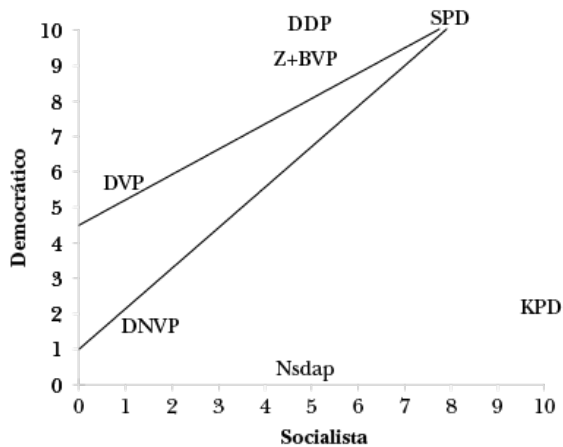
Los sucesivos gobiernos fueron inestables y, a menudo, incapaces de gobernar. Dada la estructura de brechas políticas y el sistema institucional –

en particular, el sistema electoral–, formar gobiernos de mayoría que contaran con un grado de homogeneidad suficiente para estar en condiciones de gobernar era casi imposible. El sistema electoral alemán estaba basado en la representación proporcional sin umbral mínimo, lo cual llevó a la proliferación de partidos en el Reichstag, es decir, el Parlamento. Mientras la elección de 1919, en que dominó la Coalición de Weimar, generó 4,1 partidos efectivos, esa cantidad se elevó a 6,4 en 1920, 7,4 tras la primera elección de 1924 y 6,2 después de la segunda del mismo año, 6,2 nuevamente en 1928, 7,1 en 1930 y, cuando los nazis se convirtieron en mayoría relativa, 4,3 en la primera elección de 1932 y 4,8 en la segunda. La cantidad de partidos que competían se volvió sorprendente: de 18, en 1919, a 26, en 1920; 29, en mayo de 1924; 28, en diciembre de 1924; 41, en 1928; 37, en 1930; 62, en julio de 1932 y 61, en noviembre de 1932. Sin embargo, hasta 1932, el SPD siguió contando con la mayoría relativa de los votos. El Deutschnationale Volkspartei (DNVP, Partido Nacional del Pueblo Alemán) fue segundo o tercero hasta 1930, cuando fue superado por el Partido Nazi y el KPD. El Z siempre fue tercero o cuarto. El DDP (Deutsche Staatspartei, DStP, Partido del Estado Alemán, a partir de 1930) y el Deutsche Volkspartei (DVP, Partido Popular Alemán) también resultaron debilitados por el avance de los nazis y el KPD para 1930. Por último, el Bayerische Volskspartei (BVP, Partido Popular de Baviera, el ala bávara del Z) no se vio afectado por los cambios, conservó unos 20 escaños durante todo el período. Por lo tanto, al menos hasta 1930, la distribución de las bancas en el Parlamento no fue especialmente inestable; sin embargo, las coaliciones de gobierno lo fueron. Entre el 11 de febrero de 1919 y el 30 de enero de 1933, cuando Hitler se convirtió en *Reichskanzler*, la República de Weimar pasó por 21 gabinetes, con una duración promedio de doscientos cuarenta y tres días. El más breve fue el segundo gobierno de Stresemann, en 1923; el más extenso, el correspondiente a la coalición amplia encabezada por Müller después de la elección de 1928.

Lepsius (1978: 41) ordena los partidos según dos dimensiones: capitalista *versus* socialista, y autoritario *versus* democrático. Su ránking en la dimensión prodemocrática está encabezado por el SPD y el DDP, seguido de cerca por el Z + BVP, luego, a cierta distancia, por el DVP, el DNVP y el KPD; por último, se sitúa el Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (Nsdap, Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán). En tanto, su ránking en la dimensión prosocialista muestra en primer lugar el KPD, el SPD, en el centro el DDP, el Z + BVP, y el Nsdap, seguido por el DNVP y luego, el DVP. El SPD tenía un claro compromiso con la democracia y se situaba a la izquierda en lo relativo a cuestiones económicas: su programa Heidelberg, de 1925, reclamaba la socialización de los medios de producción, y sus políticas de gobierno promovieron los derechos de los trabajadores y

diversas cuestiones sociales. El Z y el DDP contenían una amplia variedad de posiciones económicas; el DDP era resueltamente democrático, pero el Z daba cabida a algunos monárquicos. El BVP, el ala bávara del Z, era más conservador y monárquico. El DVP era nacionalista, conservador en cuestiones fiscales y tibio respecto de su compromiso democrático. El DNVP era nacionalista, algo menos de derecha en cuanto a la economía que el DVP, antirrepublicano y promonarquía. Cabe señalar que el Z, el DVP y el DNVP giraron a la derecha cerca de 1930. El KPD y el Nsdap jamás formaron parte de coaliciones.

Figura 2.1. Supuesta ubicación de los partidos en el espacio determinado por los ejes izquierda-derecha y democrático-autoritario



Nota: Partidos: SPD (Partido Socialdemócrata de Alemania); Z (Zentrum); DDP (Partido Democrático Alemán; cambió su nombre a DStP en 1930); DVP (Partido Popular Alemán); BVP (Partido Popular de Baviera); DNVP (Partido Nacional del Pueblo Alemán); Nsdap (Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán); KPD (Partido Comunista Alemán).

La figura 2.1 muestra cómo puede haberse visto el espacio determinado por las posibles actitudes ante diferentes cuestiones políticas. Si este mapeo es correcto, casi todas las coaliciones eran ideológicamente contiguas salvo por el cuarto gobierno de Marx (del 27 de enero de 1927 al 28 de junio de 1928) que no incluyó al DDP, y la coalición Brüning II (del 15 de septiembre de 1930 al 1º de junio de 1932) que no incluyó al DVP. La coalición de centroizquierda, que incluyó al SPD, el Z y el DDP, nunca fue mayoritaria por sí sola después de 1920. Tampoco lo fue la coalición de

centroderecha entre el Z, el DDP y el DVP (a la que solía sumarse el BVP). Para que las coaliciones fueran mayoritarias debían incluir al SPD junto con el DVP o el Z y el DDP junto con el DNVP.

La primera de estas coaliciones se formó dos veces, en los gabinetes Stresemann I (13 de agosto de 1923 al 3 de noviembre de 1923) y Müller II (del 28 de junio de 1928 al 29 de marzo de 1930), pero en los dos casos el SPD no llegó a un acuerdo con el DVP en cuestiones económicas. La segunda se formó una vez, en el gabinete Luther I (del 15 de enero de 1925 al 26 de octubre de 1925), pero el DNVP la abandonó como resultado de los Tratados de Locarno. Al parecer, la distancia entre el SPD y el DVP en asuntos económicos, y entre el Z y el DNVP en lo relativo a nacionalismo era excesiva, por lo que cualquier coalición mayoritaria era demasiado débil para durar un período electoral completo.

Los partidos en sí distaban de ser homogéneos y disciplinados. En particular, en varios casos los primeros ministros descubrieron que no contaban con el apoyo de sus propios partidos para diversos compromisos en materia de políticas con los cuales habían intentado salvar coaliciones. Lepsius (1978: 44; véase también Carr, 1969: 336) describe con claridad esa situación:

> La coherencia de un gobierno se lograba mediante la interacción entre algunas personalidades que podían ejercer influencia sobre sus respectivos partidos para lograr que toleraran al gobierno, en cada instancia particular. […] El gobierno se volvió más dependiente de las prerrogativas del Reichspräsident y se concibió a sí mismo como un organismo independiente que debía seguir gobernando en una continua gestión de la crisis a pesar de la fragmentación del Parlamento.

Señales

La democracia alemana surgió de la violencia de la Primera Guerra Mundial, y nació violenta. Desde el inicio,

> los partidos políticos se asociaron con brigadas armadas y uniformadas, tropas paramilitares cuya tarea consistía en suministrar guardas para los mítines, impresionar al público marchando en orden militar por las calles e intimidar, apalear y, en ocasiones, asesinar a miembros de las unidades paramilitares

> asociadas con otros partidos políticos. La relación entre los políticos y los paramilitares se vio a menudo cargada de tensiones; esas organizaciones paramilitares siempre conservaron cierto grado de autonomía; sin embargo, su color político siempre fue suficientemente obvio (Evans, 2003: KL 1707-1711).

Los asesinatos por motivos políticos eran frecuentes: 156 políticos demócratas fueron asesinados por paramilitares de derecha. La violencia política alcanzó su punto máximo en 1923, con la supresión sangrienta de un levantamiento comunista en Hamburgo, tiroteos entre grupos políticos rivales en Múnich y choques armados en los que participaron separatistas respaldados por Francia en Renania. Si bien el período 1924-1928 fue relativamente ordenado y pacífico, la paz social se vio nuevamente quebrantada por la crisis de 1929-1930 y el subsiguiente surgimiento de las tropas de asalto nazis. Carr (1969: 351) señala: "Hacia finales de 1931, el centro de gravedad de la vida política alemana se alejaba rápidamente del Reichstag y la cancillería, y se situaba en las calles". Según Evans (2003: KL 5211-5216),

> en 1930, las cifras se incrementaron de manera drástica: los nazis reportaron haber sufrido 17 muertes, que aumentaron a 42, en 1931, y 84, en 1932. También en 1932, los nazis informaron que alrededor de 10.000 integrantes de sus tropas habían resultado heridos en enfrentamientos con sus oponentes. Los comunistas informaron 44 muertes en combates con los nazis en 1930; 52, en 1931 y 75, durante los primeros seis meses de 1932, mientras que más de 50 hombres del Reichsbanner [milicia político-sindical] murieron en enfrentamientos con los nazis en las calles entre 1929 y 1933. Fuentes oficiales corroboraron en líneas generales estos reportes; una estimación del Reichstag, no impugnada por ninguna facción, señala que la cantidad de muertos en el año hasta marzo de 1931 no fue inferior a 300.

La síntesis de esos sucesos se muestra en la figura 2.2, que ilustra la incidencia de las "instancias de agitación" (cantidad de sucesos por año): sumatoria de disturbios, asesinatos, huelgas generales y manifestaciones antigubernamentales por año.

Figura 2.2. Instancias de agitación por año en Alemania, 1919-1933

El respaldo a los partidos tradicionales, los 4 que mayor cantidad de votos obtuvieron en 1919, se erosionó fuertemente con el tiempo: de un segmento total del 85,7% en 1919 al 68,3% en la primera elección de 1924; el 65,2% en 1928; el 51,6% en 1930; el 41,1% en la primera elección de 1930. La participación de los votantes cayó del 83%, en 1919, al 75,6%, en 1928. Carr (1969: 337) observa que "el interés en la política partidaria declinaba… La política partidaria –*das System*, como muchos empezaron a llamarla– ganaba mala fama". Sin embargo, la intensificación de los conflictos que siguió a la crisis económica resultó en el incremento de la participación de los votantes al 82% en 1930, cuando los nazis llevaron a votar a quienes en elecciones anteriores no lo habían hecho. La cantidad de votantes aumentó de 31.200.000, en 1928, a 35.200.000, en 1930, mientras que la cantidad de votos para el Nsdap saltó de 810.000 a 6.380.000. Según King y otros (2008), la base principal de apoyo al Nsdap estuvo constituida por diversos tipos de trabajadores cuentapropistas, mientras que quienes estaban desempleados tendieron a votar al KPD.

La inestabilidad extrema de la vida económica, cultural y política en la Alemania de Weimar llevó a muchas personas a aceptar todo tipo de engaños, incluidos curar a los enfermos aplicándoles quesos o transmutar oro a partir de metales básicos. Como un testigo señala,

> el shock de la derrota de Alemania, la inflación, el *boom* del enriquecimiento rápido que siguió al período de estabilización, el flujo entrante de divisas desde el exterior y el remolino de actividad clandestina contra el "enemigo interno y externo" se combinaron para producir una atmósfera de irrealidad hecha a la medida de predicadores, curanderos y estafadores (Delmer, 1972:

95).

Hasta 1930, Hitler no era más que uno entre muchos.

Resultado

El resultado final es conocido, de modo que no tiene mucho sentido entrar en detalles. Sin embargo, dos aspectos del ascenso de Hitler a su cargo y el subsiguiente desplome de la democracia merecen ser puestos de relieve. El primero es que Hitler llegó al poder legalmente, como resultado de "una brecha autoritaria en la Constitución de Weimar" (Bracher, 1966: 119): el art. 48 que permitía al presidente dotar al gobierno de la potestad de gobernar por decreto. El presidente Hindenburg hizo uso de esta prerrogativa en el invierno de 1930, cuando el Reichstag no lograba llegar a un acuerdo respecto de cómo hacer frente a la crisis económica, y la coalición gobernante, liderada por el socialdemócrata Müller, renunció. Hindenburg nombró a Heinrich Brüning como canciller y dejó en claro que el nuevo gobierno podría recurrir al uso de poderes de emergencia; cuando Brüning no logró reunir mayoría parlamentaria en julio de 1930, promulgó el Presupuesto por decreto. A partir de ese momento, ningún gobierno –ni el de Brüning, el de Papen o el de Schleicher– gobernó con el apoyo de la mayoría en el Reichstag, que perdió su razón de ser y casi dejó de reunirse. Según Evans (2003: KL 5328-5330),

> el Reichstag se reunió, en promedio, 100 días al año entre 1920 y 1930. Entre octubre de 1930 y marzo de 1931, sesionó 50 días; después de entonces, solo se reunió 24 días más hasta las elecciones de julio de 1932. Entre julio de 1932 y febrero de 1933, sesionó tan solo 3 días.

Hitler fue nombrado canciller el 30 de enero de 1933, con las mismas potestades que sus tres antecesores. El 23 de marzo de ese año, obtuvo poderes dictatoriales cuando el Reichstag aprobó la "Ley para el Alivio del Pueblo y el Reich" con la mayoría –requerida por la Constitución– de las dos terceras partes de sus miembros, lo cual le permitió al gobierno emitir decretos que se desviaron de la Carta Magna. Si bien no se permitió participar de la sesión a los diputados comunistas y los socialdemócratas se sintieron demasiado intimidados para tomar parte, a Hitler aun le preocupaba no contar con la mayoría exigida, y la logró con el voto

favorable del Z (Ermakoff, 2008). Por lo tanto, desde el punto de vista puramente legal, el golpe final a la Constitución de la República de Weimar fue asestado dentro del marco de la Constitución.

El segundo aspecto de estos sucesos que cabe señalar es que nadie –ni los políticos que facilitaron la llegada de Hitler al gobierno, ni sus oponentes, ni, al parecer, el propio Hitler– pensó que el nuevo canciller monopolizaría y consolidaría el poder. El éxito electoral del Nsdap en 1930 fue visto por la mayoría como pasajero y el revés experimentado por ese partido en la segunda elección de 1932 fue interpretado como señal de que la oleada nazi retrocedía. Tras la derrota electoral de los nazis en una elección local en 1932, un influyente periódico liberal proclamó: "El potente asalto nacionalsocialista al Estado democrático ha sido repelido" (*Frankfurter Zeitung*, cit. en Turner, 1985: 313). Incluso más: durante la segunda mitad de 1932, los nazis estaban desesperadamente faltos de fondos, y Hitler se sentía desalentado respecto de sus probabilidades de convertirse en canciller. Cuando en ese mismo 1932 Schleicher decidió retirar su apoyo a Brüning y dárselo a Hitler, "supuso que [el partido nazi] era un movimiento nacionalista saludable que él podría domesticar y usar en provecho propio recurriendo a una hábil manipulación política" (Carr, 1969: 352). Incluso cuando Hitler asumió el cargo de canciller, su gabinete incluyó a solo 3 integrantes del nacionalsocialismo contra 8 conservadores no nazis. Según Delmer (1972: 117), la percepción general era que "Hitler es canciller, pero es un canciller esposado: es el prisionero de Papen, Hugenberg y Hindenburg". Papen declaró que "en menos de dos meses, lo tendremos a Hitler tan arrinconado que estará gimoteando" (cit. en Bracher, 1966: 120).

Vale la pena tener presentes estos dos aspectos de lo acaecido en Alemania para comprender las crisis de las democracias. El primero tiene que ver con que el diseño institucional particular importa: el sistema de representación proporcional dificultó la formación de gobiernos que pudieran gobernar con efectividad, mientras que los poderes extraordinarios de emergencia contemplados por la Constitución hicieron posible un deslizamiento constitucional hacia el autoritarismo. El segundo radica en que el resultado final de estos sucesos no fue pronosticado, ni siquiera anticipado, por los individuos que terminaron generándolo. La contingencia y la consiguiente incertidumbre son aspectos inherentes a los conflictos complejos.

Chile, 1970-1973

Democracia

El período democrático que finalizó en 1973 había comenzado en 1938, con la elección del candidato del Partido Radical Pedro Aguirre Cerda. El Partido Comunista (PC) fue proscripto por el presidente Gabriel González Videla, en 1946, pero esa prohibición fue levantada seis años después por el presidente Carlos Ibáñez del Campo. Las alternancias de partidos en la presidencia tuvieron lugar en 1952, 1958 y 1964. En 1958, el ganador, Jorge Alessandri Rodríguez, obtuvo solo la mayoría relativa de los votos, el 31,6%; pero su victoria fue reconocida por Salvador Allende, quien quedó en segundo lugar. El respeto por los resultados de los comicios estaba bien arraigado.

Amenazas

A mediados de la década de 1960, Chile era un país profundamente escindido por cuestiones económicas, con un amplio espectro de creencias ideológicas respecto del capitalismo y el socialismo, sostenidas con fervor. Las divisiones políticas basadas en la clase eran profundas. En 1958, el 93% de "los ricos" votaron por el candidato de derecha, Alessandri Rodríguez, mientras que el 73% de los trabajadores votaron por Allende (Prothro y Chaparro, 1976: 73). Sin embargo, Navia y Osorio (2017) destacan la importancia de las divisiones puramente ideológicas, independientes de las posiciones de clase. La relevancia de la ideología también ha sido documentada por Prothro y Chaparro (1976: 87), quienes informan que en las elecciones de 1964, el 59% de los encuestados adujeron razones completamente ideológicas para apoyar u oponerse a Allende, y el 45% hizo lo propio en relación con su apoyo al ganador, Eduardo Frei. Si bien los datos son solo anecdóticos, es posible decir que esas divisiones tenían profundas raíces en el tejido social: en Santiago corrían rumores acerca de padres pertenecientes a la burguesía que echaban a sus hijas del hogar no por estar embarazadas sino por apoyar el gobierno de Allende.

La desigualdad en el ingreso siempre había sido elevada en Chile. Según Wider (UNU-Wider, 2014), el coeficiente de Gini correspondiente a los ingresos de mercado era de 46,2 en 1964 y aumentó a 50,3 en 1968 (50,5, según Swiid), un valor excepcionalmente elevado para el período. La participación de los trabajadores (según Penn World Table [PWT] 9.0) fue muy baja, del 45%. Según Lambrecht (2011), el decil más alto recibió un 40,23% del total de ingresos, mientras que el más bajo percibió el 1,45%. El

50% superior recibió el 83% del ingreso nacional, mientras que el 50% inferior ganó el 17%. Discriminado por sector, el 80,4% de los trabajadores agrícolas, el 41,7% de los empleados en la industria y el 40,9% de quienes trabajaban en el sector de servicios se situaron en la mitad inferior. Por ocupación, el 72% de los trabajadores industriales recibieron menos que el ingreso medio, y el 89% de los empleados administrativos obtuvieron ingresos más elevados que el medio, mientras que los trabajadores autónomos tuvieron la misma probabilidad de estar en cualquiera de las categorías. Además de la brecha rural-urbano, también había diferencias muy marcadas entre sectores: los trabajadores de la minería de cobre y la industria estaban en mucho mejor situación desde el punto de vista económico que los grupos marginales que ocupaban los nuevos barrios populares, denominados "callampas" ("hongos", por la rapidez con que se multiplicaban). El motivo de tan elevada desigualdad residía en que la economía chilena –la industria, las finanzas y la agricultura– tenía un alto nivel de concentración. En 1966, 144 empresas eran propietarias de más del 50% de los activos industriales; 3 bancos atesoraban el 44,5% de los depósitos y recibían el 55,1% de las ganancias, mientras que el 9,7% de los terratenientes poseían el 86% de la tierra cultivable.

La crisis de gobernabilidad, que con el tiempo se convirtió en una auténtica *impasse* total entre el presidente y el Congreso, se desarrolló en varias etapas. En la elección presidencial del 4 de septiembre de 1970, la izquierda se unió tras la candidatura del doctor Salvador Allende, la derecha estuvo representada por Arturo Alessandri Rodríguez del Partido Nacional (PN) y los democristianos (Partido Demócrata Cristiano [PDC]), por un candidato con inclinación a la izquierda, Radomiro Tomic. Los resultados fueron parejos: Allende obtuvo el 36,1%; Alessandri, el 35% y Tomic, el 28%. Puesto que ninguno logró el voto de la mayoría, la elección final quedó en manos del Congreso. Para impedir la llegada de Allende, algunas personas del entorno de Alessandri Rodríguez procuraron alcanzar un acuerdo con los democristianos prometiéndoles que si votaban por su candidato, este renunciaría de inmediato y el presidente democristiano saliente, Eduardo Frei Montalva, que estaba en condiciones de presentarse a la elección que se convocaría a continuación, ganaría. Frei, sin embargo, se negó a prestarse a la maniobra, y el acuerdo fracasó. Alessandri Rodríguez instó a los miembros de su partido a votar por Allende, pero el Comité Ejecutivo del PN se negó a seguir sus instrucciones, y Alessandri Rodríguez obtuvo 35 votos en el Congreso. Allende fue confirmado por el Congreso el 24 de octubre con los votos de 78 miembros de su coalición y 74 democristianos; accedió a la presidencia el 3 de noviembre.

Allende ganó por un margen escaso como cabeza de una coalición integrada por 7 partidos, la Unidad Popular (UP). Esta incluía la

centroizquierda, representada por el Partido Radical, que se escindiría en junio de 1971; el PC, con un programa de amplio alcance, aunque moderado y disciplinado en cuanto a sus tácticas (Corvalán, 2003); el Partido Socialista (PS), del cual formaba parte el candidato; y varios grupos pequeños, compuestos principalmente por intelectuales (acerca de las divisiones de la izquierda, véase Yocelevzky, 2002, cap. 2). Un grupo parlamentario radicalizado, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que había ganado arraigo en los barrios populares de Santiago, permaneció fuera de la coalición. El gabinete original estuvo compuesto por 4 socialistas, 3 comunistas, 3 radicales, 2 socialdemócratas, 2 miembros de partidos más pequeños y 1 independiente, el ministro de Economía.

El nuevo presidente heredó una Cámara de Diputados elegida en 1969 en la cual, de un total de 150 escaños, el PDC contaba con 56, el PN con 33, el PC con 22, el PR con 24 y el PS con 15. La composición del Senado era similar. Por tanto, la coalición de gobierno tenía una minoría de las bancas en ambas cámaras, y los democristianos eran cruciales.

Para poder gobernar, Allende debería alcanzar un acuerdo con los democristianos que resultara digerible para los miembros de su coalición. No fue posible llegar a un acuerdo de esa índole. Allende ni siquiera tenía el control de su propio partido: había sido proclamado candidato presidencial por el partido con 13 votos a favor y 14 abstenciones. El profundamente dividido PS hizo un marcado giro hacia la estrategia insurreccional en enero de 1971, cuando Carlos Altamirano reemplazó a Aniceto Rodríguez como secretario general del partido. Altamirano se manifestó escéptico respecto de la posibilidad de seguir "una vía pacífica al socialismo" convencido de que la burguesía defendería su posición por la fuerza, y entonces el socialismo podría alcanzarse solo por medio de la acción armada de la clase trabajadora (Resolución del Partido Socialista adoptada en La Serena en enero de 1971; cit. en Altamirano, 1979: 19).

Además de medidas redistributivas que apuntaban a estimular la economía en el corto plazo, el programa de la UP incluía seguir adelante con la distribución de la tierra a los campesinos y la nacionalización del cobre, procesos iniciados por el gobierno anterior, así como la nacionalización de la minería del nitrato, la banca y algunas grandes firmas industriales (véase Odeplan, 1971). La reforma agraria ya había sido habilitada por una ley aprobada bajo el gobierno de Frei, en 1969. El cobre había sido nacionalizado por voto unánime del Congreso, mientras que otros sectores mineros y la banca habían sido gradualmente adquiridos por el Estado, con la oposición de los Estados Unidos y los propietarios chilenos, pero sin que fueran necesarias disposiciones legislativas. La nacionalización de firmas industriales, sin embargo, sí requería de la aprobación de una ley. Cabe señalar que, si bien algunos sectores de la UP presionaban para que se

aprobara la nacionalización como un fin en sí, el gobierno la presentaba como una medida limitada e instrumental. El ministro de Economía, Pedro Vuskovic, sostuvo que dada la estructura altamente oligopólica de la economía chilena y la elevada inflación endémica en el país, el Estado debía tomar el control de una o dos grandes empresas en cada uno de los sectores fundamentales y emplear la fijación de precios por parte de esas firmas como una vía para regular la inflación.

El gobierno negoció un acuerdo con el PDC –de vagos criterios; por ejemplo, mencionaba empresas con actividades "de importancia primaria" para la vida económica del país–, según el cual las firmas serían nacionalizadas, pasarían a ser de propiedad mixta o continuarían siendo privadas. El 19 de octubre de 1971, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que implementaría ese acuerdo sobre "las tres áreas" de la economía. En vísperas de la votación, sin embargo, una división en el seno del PDC lo llevó a renegar del acuerdo logrado, sustituyendo el proyecto original con una ley que permitiría al Congreso decidir cada nacionalización individual. Mientras el objetivo del gobierno había sido nacionalizar 243 empresas, cantidad luego reducida a 91, se estimaba que el Congreso podría procesar como máximo 8 nacionalizaciones por año (Martner, 1988). Esta ley fue aprobada por las dos cámaras del Congreso el 19 de febrero de 1972. Incluía la anulación de 520 expropiaciones concretadas después del 14 de octubre de 1971. Luego de una manifestación masiva de la izquierda contra la versión de la reforma aprobada, Allende la vetó el 11 de abril de 1972, y la oposición, liderada por el presidente del Senado, Patricio Aylwin, se manifestó en contra del veto al día siguiente. El resultado fue un limbo legal. Bajo presión de varios miembros de la UP así como de los trabajadores, Allende recurrió a un remoto decreto ley de 1932, nunca antes puesto en efecto, según el cual el Estado podía intervenir "todo establecimiento industrial o comercial y toda explotación agrícola que se mantenga en receso". No es necesario señalar que los trabajadores de numerosas empresas, incluidas pequeñas empresas familiares, estaban deseosos de paralizarlas para que fueran intervenidas por el Estado. El resultado fue un caos incontrolable. Para octubre de 1972, los trabajadores habían ocupado varias fábricas en Santiago. Formas espontáneas de autoorganización, los Cordones Industriales y los Comandos Comunales, surgieron en reemplazo de las organizaciones económicas y estatales formales (véanse más detalles en De Vylder, 1974, cap. 6).

Con el fracaso de la ley acerca de "las tres áreas", la situación de *impasse* entre el Ejecutivo y el Legislativo fue irremediable. Según tengo conocimiento, el Congreso no aprobó ni un proyecto de ley importante propuesto por el gobierno, y todas las leyes de relevancia aprobadas por el Congreso fueron vetadas por el presidente. Siguiendo la tradición chilena

que se remonta a principios del siglo XX, el Congreso formuló acusaciones constitucionales contra varios ministros y los censuró, a lo cual Allende siempre respondió cambiándolos de ministerio y manteniéndolos en sus cargos. El 1º de septiembre de 1972, el senador Hamilton (PDC) exigió la renuncia del presidente, y los pedidos de un proceso de destitución se volvieron frecuentes. Para iniciar un proceso de destitución, sin embargo, se requería el voto de los dos tercios de las cámaras, pero la oposición no logró obtener esa cantidad de escaños en las elecciones legislativas de marzo de 1973, cuando Allende aún contaba con el apoyo del 49,7% de los encuestados en Santiago (Navia y Osorio, 2017).

Hacia finales de 1972, surgió una situación de limbo constitucional. El 23 de octubre de ese año, el Congreso aprobó una ley que otorgaba a las fuerzas armadas la prerrogativa de registrar todos los sitios en los que pudieran almacenarse armas y explosivos, que –según la oposición– algunas organizaciones progubernamentales estarían acumulando. El presidente respondió invocando una cláusula legal según la cual las fuerzas armadas no tenían derecho a ingresar a edificios públicos sin su expresa autorización. Hasta ese momento, la posición de la mayoría de los efectivos de mayor rango había sido que las fuerzas armadas debían ser apolíticas a menos que el gobierno violara la Constitución. De todos modos, este conflicto volvió inoperante el criterio de constitucionalidad. El 22 de agosto de 1973, el Congreso declaró que el gobierno había violado la Constitución y que era ilegítimo. Al día siguiente, el general Pinochet reemplazó al general Carlos Prats como comandante en jefe del ejército, y quedó abierto el camino para el golpe del 11 de septiembre.

Señales[5]

No bien Allende fue elegido presidente, la derecha inició una “campaña del terror”, con la ayuda de los Estados Unidos, orientada a instalar el temor con el fantasma de la dominación soviética. El 22 de octubre de 1970, con el objetivo de generar inestabilidad política, un grupo de oficiales intentó secuestrar al comandante en jefe del ejército, general René Schneider, pero terminó asesinándolo.

Los conflictos en el área de la agricultura, así como las huelgas en el sector de la industria, se intensificaron inmediatamente después de las elecciones. Mientras en 1969, el último año que Frei Montalva encabezó el Ejecutivo, hubo 1127 huelgas y 148 tomas campesinas de fundos o latifundios, en 1970 se llevaron adelante 1580 huelgas y 456 ocupaciones, de las cuales

192 tuvieron lugar en los últimos tres meses del año (Landsberger y McDaniel, 1976). Según otra fuente (Martner, 1988), hubo 1758 huelgas rurales en 1971, mientras que las ocupaciones aumentaron a 1278, de 450 en el año previo. Tanto el presidente como el ministro de Agricultura se manifestaron públicamente contra la toma ilegal de tierras, pero no pudieron controlarlas. Los terratenientes se pusieron en acción –en algunos casos, importando armas– y se organizaron para recuperar las tierras tomadas por la fuerza. Crearon instituciones parajudiciales, los tribunales agrarios, que fallaron en su favor. Propietarios que antes habían cedido tierras expropiadas legalmente se unieron a la resistencia.

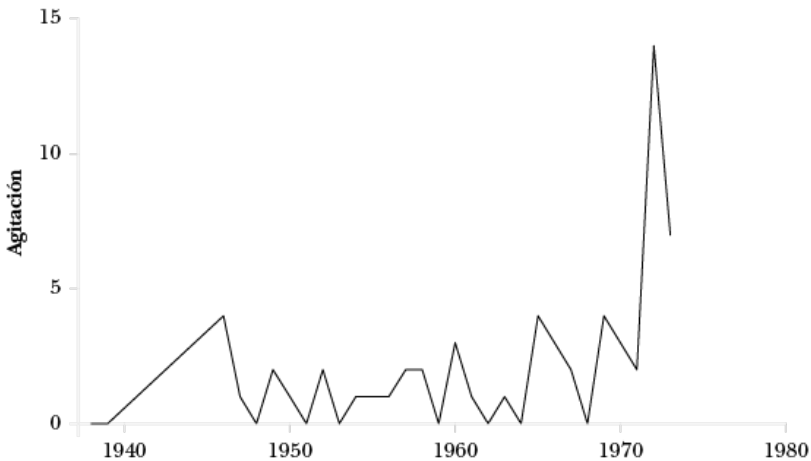
En 1969, hubo 977 huelgas en los sectores de la industria y la minería, que contaron con la participación de 275.000 trabajadores; en 1971, el primer año completo de Allende en el cargo, hubo 2709 huelgas, en las que participaron 302.000 trabajadores; y en 1972, hubo 3289 huelgas, que involucraron a 397.000 trabajadores. Cabe señalar que las medidas de fuerza se extendieron a pequeñas empresas, como lo indica la proporción entre huelguistas y huelgas.

La derecha ocupó por primera vez las calles el 1º de diciembre de 1971, cuando mujeres de clase alta santiaguina marcharon haciendo sonar sus cacerolas, protegidas por guardaespaldas de Patria y Libertad, un grupo de choque fascista. Fueron apedreadas por manifestantes contrarios de la izquierda. Diez meses después, en octubre de 1972, el país quedó paralizado debido a una huelga del sector camionero, el lockout de numerosas fábricas y el cese de actividades de los profesionales. Para hacer frente a la zozobra de la sociedad, el gobierno decretó el estado de emergencia por primera vez; el general Prats asumió el cargo de ministro del Interior. En agosto de 1973, tuvo lugar otra huelga de propietarios de camiones.

La violencia comenzó a escalar el 2 diciembre de 1970, cuando dos estudiantes de izquierda resultaron heridos en un enfrentamiento que tuvo lugar en la ciudad de Concepción. El 9 de junio de 1971, un campesino fue asesinado durante una ocupación de fundos. El asesinato del general Schneider fue seguido de la muerte, también el 9 de junio, de un exministro del Interior, Edmundo Pérez Zujovic, a manos de un oscuro grupo de izquierda (Vanguardia Organizada del Pueblo, VOP). Días más tarde, dos miembros del VOP murieron al sostener un enfrentamiento de cinco horas de duración con la policía. El 28 de octubre de 1971, *El Mercurio* informó 7 enfrentamientos armados durante conflictos por tierras en Temuco, con el resultado de 4 víctimas mortales y 19 heridos. Otro conflicto por tierras terminó con 1 persona muerta y 3 heridas, el 22 de noviembre de 1971. El 20 de mayo de 1972, hubo enfrentamientos en Santiago, y los carabineros dieron muerte a 1 integrante del MIR. Un conflicto violento entre habitantes de un barrio popular de Santiago y carabineros culminó con 1 persona

muerta y varias heridas, el 5 de agosto de 1972. Hubo enfrentamientos en las calles a raíz de un proyecto de ley de educación presentado por el gobierno el 26 de abril de 1973, que dejaron varios heridos. El 27 de junio de 1973, el edecán de Allende, Arturo Araya, fue asesinado por Patria y Libertad. Para mediados de junio de 1973, los enfrentamientos armados, las explosiones y los incendios eran cosa de todos los días: los supermercados eran blanco de saqueos, grupos paramilitares de derecha disparaban sus armas desde sus vehículos y detonaban bombas en varias sedes de partidos de la coalición gobernante, y los trabajadores de la mina El Teniente marchaban encolumnados detrás de un tractor cargado de explosivos (Bitar y Pizarro, s.f.). El gobierno procuró pactar un acuerdo de largo alcance con la oposición, sectores de la Iglesia Católica intentaron mediar, pero la espiral de violencia no pudo detenerse.

Figura 2.3. Instancias de agitación por año en Chile, 1938-1973



Como muestra la figura 2.3, la incidencia de la agitación popular se disparó en 1972. Ninguno de esos dramáticos sucesos afectó la distribución de actitudes políticas. En 1972, el 99% de los encuestados de los estratos de mayores ingresos dijeron que los productos básicos para el hogar eran “difíciles” de encontrar, mientras que el 75% de las personas de más bajos ingresos señalaron que era “fácil”. Las encuestas registradas por Prothro y Chaparro (1976: 102 y 104) exponen que tanto la clase más alta como las más bajas coincidían en que en Chile “se vivía un clima de violencia”, pero solo el 7% de los encuestados de ingresos altos lo atribuyeron exclusivamente a la oposición, frente al 35% de los de ingresos bajos. La

distribución de los votos entre los partidos más importantes en las elecciones legislativas de marzo de 1973 se mantuvo casi igual a la de 1969, con una leve ventaja para el PS. La concurrencia a las urnas fue más alta en 1973 que en 1969, mientras que el electorado potencial aumentó en casi un 40%. Por lo tanto, no se observaron señales de insatisfacción con la política partidaria ni de erosión del apoyo a los partidos tradicionales.

Las señales más inquietantes respecto del futuro emanaban de las fuerzas armadas. Si bien la postura oficial del liderazgo militar consistía en que ellas se mantendrían al margen de la política en tanto el gobierno no violara la Constitución, eran muchos los oficiales impacientes por deponer el gobierno por la fuerza. El general Viaux, que comandó la operación contra el general Schneider en octubre de 1970, ya había encabezado un levantamiento contra el presidente Frei en 1969 por un tema salarial. En junio de 1973, hubo un intento de golpe fallido, liderado por un oficial de bajo rango, el coronel Souper. Durante todo el período, la posibilidad de un golpe encabezado por un grupo de militares era uno de los temas que con más frecuencia se discutía en Santiago. Después de que la derecha no lograra obtener los dos tercios de los escaños requeridos para iniciar un proceso de destitución al presidente, en la elección legislativa de marzo de 1973 se volvió evidente que los democristianos, encabezados en ese momento por el futuro presidente democrático de Chile, Patricio Aylwin, recibirían con agrado un golpe de Estado. Para julio de 1973, la única pregunta que persistía era qué forma adoptaría el golpe. Se temía que, en caso de que fuera iniciado por una unidad de la armada estacionada en el sur del país, se desatara una guerra civil; la mayoría esperaba, en cambio, un golpe blando, como parte del cual la cúpula militar pondría a Allende en un avión con rumbo a Cuba y llamaría a unas elecciones que serían ganadas por Eduardo Frei. No conozco a nadie que haya pensado que el golpe sería tan feroz y sangriento como finalmente resultó ser o que los militares permanecerían en el poder durante dieciséis años.

Resultado

Como destacaron Hutchison, Klubock y Milanich (2013: 348), “las tensiones entre la revolución controlada y en etapas desde arriba, y la revolución más espontánea, con bases locales, desde abajo, nunca se resolvieron, lo cual constituyó una falla fatal en el proceso revolucionario chileno”. Un factor fundamental en la dinámica de los sucesos que se desarrollaron en Chile fue la incapacidad del gobierno para controlar a sus propios seguidores. Allende

no pudo actuar estratégicamente porque no le fue posible disciplinar a ciertos grupos dentro de su propio partido, así como a otros miembros de su coalición, excluidos los comunistas, para que moderaran sus demandas y se desmovilizaran cuando la situación así lo requería. Lord Bevan, un ministro del gobierno laborista británico de posguerra, una vez señaló: "No queremos encontrarnos en la posición de tener que escuchar a nuestra propia gente". Allende no tuvo esa opción: los campesinos ocupaban tierras en contra de los ruegos del gobierno, algunos sectores de la coalición se armaban a pesar de la orden de no hacerlo y un importante grupo armado de izquierda no formaba siquiera parte de la coalición. Las pasiones ideológicas eran intensas; la disciplina, inexistente.

Los sucesos de Chile, una vez más, ponen de relieve la importancia del marco institucional democrático. A diferencia de Weimar, Chile tenía un sistema puramente presidencial. Bajo ese sistema, un gobierno puede quedar paralizado cuando diferentes fuerzas políticas controlan el Ejecutivo y el Legislativo, lo que en la jerga estadounidense se conoce como "gobierno dividido". Los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo no eran aprobados por el Congreso; las leyes que este aprobaba por el Congreso eran vetadas por el presidente. Cuando la parálisis se agudizó, Allende procuró poderes de emergencia, a la vez que el Congreso intentaba iniciar un proceso de destitución en contra de aquel. Mientras tanto, los ingresos caían, la inflación se disparaba, había desabastecimiento generalizado y los partidarios de las fuerzas opositoras trataban de imponerse en las calles.

Por último, los sucesos de Chile son una manifestación de la tensión entre la democracia y el capitalismo. En 1886, Hjalmar Branting, líder de la socialdemocracia sueca, se preguntaba si "la clase alta respetaría la voluntad popular incluso si eso exigiera la abolición de sus privilegios" (cit. en Tingsten, 1973: 361). En Alemania y en 1905, un histórico líder del SPD, August Bebel, reflexionaba que la revolución podía ser necesaria "como una medida puramente defensiva, destinada a salvaguardar el ejercicio del poder adquirido de manera legítima por medio del voto" (cit. en Schorske, 1955: 43). Claramente, Allende no contaba con el mandato popular para llevar adelante una amplia transformación social y económica: llegó a la presidencia por una mayoría relativa ajustada, y su coalición nunca contó con mayoría en el Legislativo. Ganó de acuerdo con las reglas y procuró gobernar, también de acuerdo con las reglas, pero las fuerzas que lo respaldaban también lo empujaban a ir más allá de lo establecido en su mandato. La clase alta, cuyos privilegios se encontraban amenazados, acudió a las fuerzas armadas y, no sin cierta vacilación, las fuerzas armadas estuvieron dispuestas a responder a ese llamado.

Francia, 1954-1962 y 1968

Democracia

La Tercera República Francesa se fundó en 1875. Hasta 1939 se celebraron regularmente elecciones, y durante ese período, el control sobre el gobierno cambió de manos partidarias nueve veces. En el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, una serie de gobiernos provisorios, el primero de ellos encabezado por el general Charles de Gaulle y el último por Léon Blum, dirigieron el destino del país hasta que se adoptó una nueva Constitución en 1946, lo cual dio origen a la Cuarta República. Bajo esta nueva Ley Fundamental se celebraron elecciones legislativas en noviembre de 1946, junio de 1951 y enero de 1956.

Amenazas

En los primeros años después de la guerra se registró un elevado grado de agitación social que culminó en 1947 con una serie de huelgas insurreccionales, objeto de sangrientas represiones. En 1953 tuvo lugar una huelga masiva del sector público, pero en los años restantes de la Cuarta República no se registraron conflictos laborales de importancia, hasta mayo de 1958.

Desde 1946, Francia venía librando varias guerras coloniales contra movimientos independentistas. La guerra de Indochina finalizó en julio de 1954, tras la derrota aplastante de las fuerzas coloniales en Dien Bien Phu. Unos meses después, estalló una nueva guerra en Argelia, que habría de tener profundas consecuencias durante los ocho años siguientes. Esa guerra –"los sucesos de Argelia", como se la denominó eufemísticamente en círculos oficiales hasta 1999– provocó profundas divisiones dentro de la sociedad francesa y varios enfrentamientos entre autoridades civiles y unidades militares estacionadas en Argelia, que incluyeron dos intentos de golpe (mayo de 1958 y abril de 1961) y una ola de terrorismo.

La inestabilidad e ineficacia gubernamentales expresadas en el marco de la Cuarta República fueron una réplica de las de Weimar. La ley electoral adoptada en 1945 (en Francia, las leyes electorales no son parte de la Constitución) estipulaba la representación proporcional en el nivel de los

distritos electorales. En 1951, la norma fue levemente modificada de modo que permitiese las coaliciones electorales y diese mayor dosis de incidencia a la mayoría, con la intención de reducir la gravitación de los comunistas y los gaullistas (Bon, 1978: 68). Entre el 22 de enero de 1947 y el 2 de junio de 1958 se sucedieron 24 gobiernos, con una duración promedio de ciento setenta y tres días, inferior a los doscientos cuarenta y tres días de la República de Weimar; los períodos en el cargo fueron de dos días a un año y cuatro meses. Es más, entre el 27 de octubre de 1946 y el 2 de junio de 1958, fueron trescientos setenta y cinco días, más de un año de un total de doce, en los que no hubo gobierno. Todos los gobiernos de la Cuarta República fueron coaliciones de varios partidos, de 4 a 8. Después de que en octubre de 1947 Paul Ramadier, el primer ministro de la Cuarta República, expulsara de su gobierno a los comunistas (Parti Communiste Français, PCF) la continuidad (mientras duró el Parlamento elegido en 1946) fue apuntalada por la presencia de tres partidos: la Section Française de l'Internationale Ouvriére (SFIO, Sección Francesa de la Internacional Obrera), el Mouvement Républicain-Populaire (MRP, Movimiento Republicano Popular) y el Parti Républicain-Socialiste (PRS, Partido Republicano Socialista). Los últimos dos partidos también participaron en todos los gobiernos posteriores a la elección del 17 de junio de 1951, pero el SFIO no formó parte de ninguno de los ocho gobiernos durante ese término. El Parlamento se disolvió a fines de 1955, y el 2 de enero de 1956 se celebraron elecciones; el SFIO se unió a todos los gobiernos que siguieron durante la Cuarta República. La fragilidad de los sucesivos gobiernos les imposibilitó tomar decisiones de relevancia, mientras que la continuidad de su composición fue un indicio de que no existía otra alineación política que constituyera una alternativa viable. Como observa Denquin (1988: 88), "desde el punto de vista de los ciudadanos, el sistema político se vivía como algo odioso y natural a la vez".

Señales

Ninguno de los gobiernos de corta duración logró construir un consenso mayoritario respecto del manejo del conflicto de Argelia. El plan de reformas presentado por el gobierno de Pierre Mendès France fue derrotado en la Asamblea Nacional, lo cual desembocó en la renuncia del mandatario el 3 de marzo de 1955. El Ejecutivo quedó encabezado por Edgar Faure, quien proclamó un estado de emergencia en Argelia, pero tampoco perduró en el cargo. La intensificación de la crisis argelina junto con la incapacidad

de los sucesivos gobiernos para hacerle frente exasperaron cada vez más los intentos de formar gabinetes. Cuando el gobierno de Guy Mollet (SFIO), que otorgó poderes especiales a las fuerzas armadas estacionadas en Argelia, cayó el 21 de mayo de 1957, el interregno se extendió por tres semanas. Fue seguido por el gabinete de Maurice Bourgès-Maunoury (PRS), que duró ciento diez días. Después de esa caída, el 30 de septiembre de 1957, dos nuevos intentos de conformar un nuevo gobierno, llevados a cabo por Antoine Pinay (Centre National des Independants et Paysans, CNIP, Centro Nacional de Independientes y Campesinos) y Guy Mollet, fracasaron, y no fue posible formarlo hasta el 6 de noviembre. Este gobierno, encabezado por Félix Gaillard (PRS), propuso una nueva ley marco para Argelia, que también fue rechazada en el Parlamento; el gobierno dimitió tras ciento sesenta días en el poder. Tomó veintinueve días formar el siguiente gobierno, liderado por Pierre Pflimlin (MRP), que duró catorce días. La caída de Mollet fue seguida de un período de ochenta y nueve días en los cuales Francia estuvo acéfala. El último gobierno de la Cuarta República fue el formado por el general Charles de Gaulle, el 1º de junio de 1958.

Las interpretaciones del acceso del general De Gaulle al cargo de primer ministro son sumamente polémicas. Sería una pretensión desmedida de mi parte tomar postura en esta controversia, que se centra en la cuestión de si De Gaulle fue cómplice en los sucesos que lo llevaron al poder. Los hechos principales, sin embargo, son conocidos. El 13 de mayo de 1958, varios grupos de civiles asaltaron y ocuparon la sede gubernamental en Argel frente a la actitud pasiva de las fuerzas policiales que la custodiaban. Los líderes de la insurrección, algunos de los cuales eran gaullistas, formaron un Comité de Seguridad Pública, encabezado por un general en actividad, Jacques Massu, y declararon que gobernarían Argelia hasta que se instalara en París un gobierno favorable a mantener el control francés sobre la colonia. La intención de la insurrección era impedir que Pflimlin tomara posesión del cargo y forzar a la Asamblea Nacional a aceptar la candidatura de De Gaulle. El 24 de mayo, se formó un Comité de Seguridad Pública similar en Córcega, de modo que la revuelta parecía expandirse hacia la metrópolis (*Opération Résurrection*). Pflimlin fue nombrado primer ministro el 14 de mayo, pero el 27 de ese mes, De Gaulle abandonó su mutismo y se declaró candidato para el cargo, además de ordenarles a los militares apostados en Argelia que obedecieran las órdenes de sus superiores. La declaración, desde luego, se lee como una usurpación de poderes que el general aún no tenía. “En estas condiciones, todas las acciones llevadas adelante por cualquiera de los bandos que socaven el orden público se arriesgan a provocar graves consecuencias. Si bien reconozco las circunstancias, no las aprobaré” (cit. en Denquin, 1988: 171). El gobierno de Pflimlin dimitió un día después y el Parlamento puso en funciones un

gobierno encabezado por De Gaulle. Se trató de una coalición amplia de seis partidos además de algunos independientes, e incluía a tres exprimeros ministros. Se otorgó al gobierno el poder de gobernar por decreto durante seis meses y de poner en marcha un proyecto de reforma constitucional. Por lo tanto, si bien el procedimiento por el cual De Gaulle accedió al poder fue constitucional, su llegada al cargo fue una respuesta a un golpe de Estado perpetrado en Argelia, así como a una maniobra llevada a cabo por él mismo como una suerte de gambito de apertura en ese tablero.

El proyecto de nueva Constitución se elaboró con celeridad. Primero, sin embargo, el Parlamento debía modificar la cláusula de enmienda de la Constitución de la Cuarta República, art. 90, para habilitar el cambio total de la Constitución. Una vez cumplido este paso, el nuevo gobierno sometió el proyecto constitucional a referéndum. Antes de votar, cada hogar recibió dos boletas (por el sí y por el no), el texto de la nueva Constitución y el texto de un discurso pronunciado por De Gaulle el 4 de septiembre, en el que defendía el proyecto. El proyecto constitucional logró el apoyo del 79% de los votantes en la metrópolis y del 95% en Argelia. La nueva Carta se adoptó formalmente el 28 de septiembre de 1958, y De Gaulle fue elegido presidente el 21 de diciembre de 1958; Michel Debré ocupó el cargo de primer ministro. La ley que regulaba las elecciones parlamentarias fue modificada por decreto el 13 de octubre de 1958.

La visión del nuevo presidente respecto de la solución a la crisis de Argelia es también objeto de interpretaciones encontradas, a saber, si creía desde el inicio que la independencia de Argelia era inevitable o si, en cambio, modificó su opinión a medida que se fueron desarrollando los sucesos. Inmediatamente después de asumir el cargo, en un famoso discurso en que les dijo a los franceses de Argelia *Je vous écoute* (Los escucho), dio a entender que estaba a favor del *statu quo* colonial (*l'Algérie Française*) pero acompañado de la extensión de derechos políticos a los argelinos y de proyectos de inversión cuantiosos orientados a lograr el desarrollo del territorio. Sin embargo, su postura evolucionó rápidamente, lo cual impulsó a los argelinos franceses a clamar que los estaba traicionando. La opinión pública en Francia también evolucionaba: en julio de 1956, el 45% de los encuestados apoyaban las negociaciones con "los cabecillas de la rebelión"; en julio de 1957, la proporción era del 53%; en mayo de 1959, se elevó al 71% (Ageron, 1976). A medida que el lenguaje de De Gaulle pasaba de "asociación" a "autodeterminación" y, luego, a "*Algérie algérienne*", empezaron a estallar conflictos en el seno de la comunidad francesa de Argelia. El 24 de febrero de 1960, tuvo lugar una confrontación entre franceses que arrojó un saldo de varios muertos. El 16 de junio de 1960, se fundó una organización en defensa de la Argelia francesa (Front Algérie Française, FAF); tras realizar manifestaciones violentas, fue prohibida en

diciembre de ese año. El 8 de enero de 1961, se efectuó un referéndum sobre autodeterminación que obtuvo un apoyo del 75,8% en la metrópolis y del 69,1% en Argelia. En febrero de 1961, se creó una organización terrorista, la Organisation Armée Secrète (OAS, Organización del Ejército Secreto), que habría de llevar adelante varios atentados con explosivos y asesinatos. El 22 de abril de 1961, un grupo de generales proclamó la secesión de Argelia de Francia, y se constituyó en gobierno. Según Droz y Lever (1991: 296-313), este nuevo intento de golpe generó temores febriles de una invasión inminente de París, temores que se disiparon cuando los reclutas del ejército se rehusaron a obedecer las órdenes de los generales sediciosos. El acuerdo de finalización de la guerra se firmó el 19 de marzo de 1962, y fue ratificado por el referéndum del 8 de abril de 1962.

La carga económica, social y militar fue enorme: en total, 1.750.000 franceses prestaron servicio en Argelia, de los cuales 1.340.000 eran conscriptos. La guerra dividió profundamente a la sociedad francesa, no solo en Argelia sino también en la metrópolis: numerosas demostraciones en contra fueron reprimidas en forma sangrienta por las fuerzas policiales. El funeral de varios manifestantes muertos el 8 de febrero de 1962 convocó a más de 500.000 personas que se volcaron a las calles.

Resultado

La guerra de Argelia fue un desastre con el que ninguno de los gobiernos formados dentro del marco institucional de la Cuarta República logró lidiar. Sin embargo, aunque la guerra continuó por otros cuatro años, la *impasse* se interrumpió con la llegada de De Gaulle al poder, los amplios poderes que se le otorgaron y el cambio institucional que desplazó el centro del poder del Parlamento al presidente.

Olvidemos los detalles y consideremos la situación en términos abstractos. Una sociedad atraviesa momentos profundamente críticos y el marco institucional no genera gobiernos que logren hacerle frente con eficacia. Las fuerzas armadas se levantan para influir sobre la orientación de un nuevo gobierno. Un general retirado, un héroe de la guerra, toma la iniciativa de imponerse como cabeza del gobierno. Le exige al Parlamento, que se la otorga, la potestad de gobernar por decreto y de cambiar la Constitución. Su gobierno controla la prensa escrita y la radio, prohíbe diversas organizaciones de ambos bandos del conflicto y procesa a varios individuos por “desmoralizar al ejército” (Denquin, 1988: 150). La historia suena conocida y no parece presagiar nada bueno. Sin embargo, con el tiempo, la

guerra llega a su fin y la democracia sobrevive.

En el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas antidemocráticas –principalmente, grupos que habían apoyado al régimen de Vichy– eran débiles; se oponían a De Gaulle desde la derecha, pero la totalidad de las fuerzas políticas organizadas eran decididamente democráticas. Ese compromiso fue consagrado en el art. 93 de la Constitución, que estableció que el elemento de esa Carta que no podría ser enmendado era el relativo a la forma republicana de gobierno. Los militares rebeldes estaban dispuestos a llevar adelante actividades insurreccionales, pero sus demandas se limitaban a que Argelia siguiera siendo francesa, no a instituir un régimen autoritario. En rigor, muchos de los rebeldes militares eran gaullistas. Existen, por lo tanto, buenas razones para pensar que cualquier intento de instalar una dictadura hubiera enfrentado una oposición violenta. Sin embargo, la experiencia de 1958 no puede relatarse sin invocar la personalidad del general De Gaulle. Si bien nunca dudó en recurrir a todos los instrumentos del poder, incluso los muy represivos, para conducir a Francia por los laberintos de la guerra, De Gaulle jamás pensó en establecer una dictadura duradera. De hecho, cuando en mayo de 1958 la oposición agitó el fantasma de De Gaulle convirtiéndose en dictador, él respondió: "¿Alguien creería que yo, a los 67 años, iniciaría una carrera como dictador?".

Y no, no lo hizo. En 1962, se enmendó la Constitución con el fin de disponer la elección directa del presidente. Sin embargo, en 1965, De Gaulle sufrió la humillación de no ser elegido en la primera ronda de las elecciones presidenciales, aunque fue luego reelegido con el 55,2% de los votos en la segunda ronda. Cuatro años después, el 28 de abril de 1969, renunció al cargo tras una derrota en un referéndum menor. Las instituciones de la Quinta República sobrevivieron a su alejamiento, y su antiguo rival, François Mitterrand, ocupó la presidencia en 1981.

La primera lección que nos deja la crisis de Francia es, una vez más, institucional: dadas las relaciones de las fuerzas políticas, ningún gobierno formado en el marco de las instituciones de la Cuarta República logró reunir la mayoría requerida para actuar en forma decidida frente al desastre que aquejaba al país.

El remedio para esa situación fue el cambio constitucional, que fortaleció el poder del jefe del Ejecutivo y estabilizó los gobiernos. Los poderes temporales otorgados al presidente recién electo fueron casi ilimitados, pero el jefe del Ejecutivo estaba dispuesto, y quizás estuviera obligado, a tolerar la oposición y, de ese modo, preservar la democracia. Las preguntas contrafácticas, una vez más, ponen de relieve el papel que desempeñan las contingencias: ¿qué habría sucedido si no hubiera estado disponible para convertirse en líder civil alguien con autoridad personal sobre las fuerzas

armadas? ¿Qué habría sucedido si ese líder hubiera querido hacer uso de sus poderes adquiridos en un marco constitucional para erradicar la oposición democrática? Tales preguntas carecen de respuesta, pero muestran que la supervivencia de la democracia en Francia puede haber sido un accidente histórico, como lo fue su derrumbe en la Alemania nazi.

Una nota sobre mayo de 1968

Los sucesos que se desarrollaron en Francia en mayo de 1968 fueron dramáticos pero, en mi opinión, no amenazaron la democracia. Fueron sin duda violentos: miles de personas resultaron heridas, 1912 pertenecían a las fuerzas policiales (Le Gac, Olivier y Spina, 2015: 524). Con todo, a pesar de los millones de personas en las calles, las huelgas masivas, las barricadas y las ocupaciones de edificios, el saldo de muertes fue mínimo (entre 4 y 7). Tras estos sucesos no aparecieron grupos terroristas importantes. Aunque se vivieron algunos momentos dramáticos, la situación se estabilizó rápidamente cuando el gobierno ganó por amplio margen las elecciones legislativas que se celebraron entre el 23 y el 30 de junio de 1968.

Para completar el relato, la figura 2.4 muestra la incidencia de la agitación social en Francia, entre 1945 y 1970, con las cotas máximas de 1947, 1960-1964 y 1968.

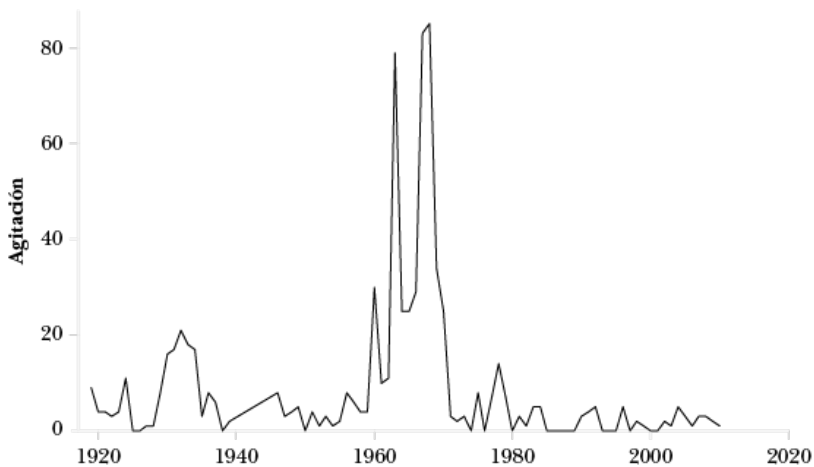
Figura 2.4. Instancias de agitación por año en Francia, 1945-1970

Estados Unidos, 1964-1976

Democracia

Los Estados Unidos, la democracia más antigua del mundo, experimentaron varias crisis; la más profunda de ellas fue la Guerra Civil. De manera intermitente, tuvieron lugar diferentes oleadas de represión: durante la Guerra Civil, en el período que siguió a la Primera Guerra Mundial, y durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, ni siquiera la guerra más sangrienta de la historia interrumpió el funcionamiento regular de las instituciones representativas: todas las elecciones tuvieron lugar en las fechas previstas y el Congreso jamás dejó de funcionar.

Figura 2.5. Instancias de agitación por año en los Estados Unidos, 1919-2012



Amenazas

En la década de 1960, se generalizaron los enfrentamientos civiles, en particular en la forma de motines urbanos (Rochester, Harlem, Filadelfia, en 1964; Watts, en 1965; Cleveland, Omaha, en 1966; Newark, Plainfield,

Detroit, Minéapolis, en 1967; Chicago, Washington, Baltimore, Cleveland, en 1968). Dos asesinatos de carácter político, el de Martin Luther King y el de Robert Kennedy, sucedieron en 1968. El país se encontraba sumido en la Guerra de Vietnam, causa de profundas divisiones internas. Las manifestaciones masivas en contra de la guerra se iniciaron en 1964 y continuaron durante la totalidad del período. Se generalizó la represión. En 1966, el Comité de la Cámara de Representantes de Actividades Antiestadounidenses comenzó investigaciones que tuvieron como blanco a quienes se oponían a la guerra. El 4 de mayo de 1970, la Guardia Nacional abrió fuego sobre grupos de estudiantes que se manifestaban en contra de la guerra en la Universidad de Kent State, con un saldo de 4 manifestantes muertos y 12 heridos, mientras que pocas semanas después la policía asesinó a 2 estudiantes e hirió a otros 12 en la Universidad de Jackson State. Como muestra la figura 2.5, la incidencia de casos de agitación fue elevada durante la década de 1960, con un máximo en 1968.

Señales

Richard Nixon resultó electo trigésimo séptimo presidente de los Estados Unidos en 1968, y si bien la campaña electoral se vio marcada por actos de violencia, en particular el "motín policial" que tuvo lugar durante la Convención Demócrata de Chicago, en ese mismo año, su primer período en el cargo no exhibió señales de crisis en las instituciones democráticas. Sin embargo, cuando se aproximaban las elecciones de 1972, Nixon empezó a utilizar las agencias gubernamentales con fines partidarios. Ordenó la vigilancia de su potencial rival, el senador Ted Kennedy. Su equipo confeccionó una "lista de enemigos", cuyos integrantes eran cada día más numerosos, con el fin de tomarlos como blanco de las actividades de espionaje empleando agencias federales. Uno de los asesores del presidente, John Dean, explicitó el objetivo de esta lista:

> Este memorando aborda la cuestión de cómo maximizar el hecho de ocupar el Ejecutivo a la hora de tratar con personas de quienes se sabe que llevan adelante una oposición activa a nuestro gobierno; dicho sin rodeos: cómo podemos utilizar la maquinaria federal disponible para joder a nuestros enemigos políticos (memorándum de John Dean a Lawrence Higby, 16 de agosto de 1971).

Se disponían escuchas de los enemigos señalados como objetivos de estas actividades, y se usaba el FBI, la CIA y la agencia tributaria IRS para acosarlos. La unidad operativa que coordinaba esta campaña era el Comité para la Reelección Presidencial, que recibió el mote popular de "Creep" (por sus iniciales en inglés; además, significa "alimaña"). Nixon resultó reelecto en 1972, pero a medida que empezaron a tomar estado público las noticias del robo al Democratic National Committee (DNC, Comité Nacional Demócrata), en junio de 1972, la campaña llevada adelante por el gobierno contra los medios y los tribunales se intensificó. Incluso a pesar de que la Guerra de Vietnam llegó a su fin el 27 de enero de 1973, el escándalo de Watergate siguió involucrando al entorno presidencial en violaciones a la legalidad. La determinación del gobierno de Nixon a defender su poder por todos los medios a su alcance queda en evidencia por el hecho de que se presentaron cargos por la comisión de actos ilegales vinculados con el escándalo de Watergate contra 69 de sus colaboradores, de los cuales se halló culpables a 48, entre ellos dos fiscales generales, el jefe de gabinete, tres funcionarios de la Casa Blanca, el secretario de comercio y el abogado personal de Nixon.

Resultado

El aspecto notable de la crisis que se desencadenó en los Estados Unidos radica en que las instituciones representativas y el sistema de controles y contrapesos funcionaron de manera eficiente para poner coto al abuso de poder por parte del presidente. El Senado votó por unanimidad, 77 votos, abrir la investigación del incidente de Watergate y, acto seguido, la Cámara de Representantes inició el procedimiento de destitución contra el presidente. Es importante señalar que el Democratic Party (DP, Partido Demócrata) tenía el control de ambas cámaras. No obstante, algunos senadores y representantes republicanos también votaron contra el presidente. Asimismo, los tribunales desempeñaron un papel importante en el desarrollo de la crisis: la decisión de la Corte Suprema de obligar a Nixon a entregar las cintas grabadas llevó al gobierno al precipicio. Enfrentado a la perspectiva inevitable del proceso de destitución, el presidente Nixon presentó la dimisión el 8 de agosto de 1976.

La obvia pregunta contrafáctica es si el sistema institucional habría contrarrestado el abuso de poder en caso de que los republicanos hubieran controlado las dos cámaras del Congreso. ¿Funciona el sistema de controles y contrapesos, como James Madison esperó, porque los miembros de

diferentes instituciones defienden los intereses de la institución a la que pertenecen o solo funciona si los poderes gubernamentales se encuentran divididos entre diferentes partidos y los representantes defienden sus intereses partidarios?

---

[5] La cronología de este apartado se basa, principalmente, en el libro *Los mil días de Allende* (González Pino y Fontaine Talavera, eds., 1997).

3. Lecciones de la historia: qué buscar

> Tales certidumbres me han eludido. Solo pude identificar una serie de altibajos y una sucesión de contingencias imprevisibles, ninguna de las cuales parece haber sido inevitable.
> **Alon** (2002: 11), acerca de la Alemania de Weimar

Si la historia efectivamente resulta iluminadora, qué ocurra en el futuro dependerá de si las condiciones que observamos en el presente son fiel reflejo de aquellas del pasado. Por tanto, es todavía prematuro extraer lecciones. Sin embargo, el pasado nos dice qué debemos buscar, cuáles son las señales de que una democracia se encuentra en crisis y qué tipos de sucesos pueden concretamente conducir a su caída.

Si el pasado es una guía válida, deberíamos observar las condiciones económicas: ingreso, crecimiento y distribución. Tendríamos que tener en cuenta la historia democrática de un país particular: la democracia está arraigada en relación directa con el hábito de cambiar de gobierno a través de actos electorales. Deberíamos prestar atención a la intensidad de las divisiones en el seno de la sociedad: al grado de polarización política tanto como de hostilidad entre adherentes a diferentes soluciones políticas.

Los cuatro casos del capítulo 2 indican que también sería necesario centrar la atención en las formas particulares de las instituciones democráticas, en particular si son propicias a la formación de gobiernos de la mayoría que puedan actuar de manera decisiva si ocurre un desastre, pero que no tengan posibilidad alguna de usurpar el poder. Con todo, extraer inferencias contrafácticas es riesgoso. ¿Habría sobrevivido la democracia en Alemania con instituciones más favorables a la formación de gobiernos de mayoría estables? ¿Se habría evitado el golpe de Estado de Chile con un sistema parlamentario en el cual el jefe del Ejecutivo pudiera ser removido del cargo mediante procedimientos institucionales? Por mucho que los politólogos crean en la importancia de las instituciones, tal vez los conflictos en esos dos países fueran sencillamente demasiado intensos para ser gestionados de manera pacífica dentro del marco de cualquier diseño institucional.

Sin duda, estas indicaciones están sesgadas por lo que observamos. Las intuiciones que se derivan de las memorias e incluso de las obras de ficción pueden ser tan esclarecedoras como aquellas que surgen de los datos

sistemáticos: nos dicen cómo percibieron y experimentaron los individuos los sucesos dramáticos de los cuales fueron protagonistas; a fin de cuentas, fueron sus acciones las que determinaron los resultados de las crisis.

Las condiciones no determinan los resultados; las acciones de las personas bajo esas condiciones sí. Si bien las condiciones están dadas, los resultados no son únicos. Por ejemplo, Stern (1966: xvii) considera que: "Hacia 1932, la caída de Weimar se había vuelto inevitable; no así el triunfo de Hitler". Pero quizás, en 1925, ni siquiera la caída de la República era inevitable: si el KPD o el BVP hubieran votado por el candidato de Zentrum, Marx, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, Hindenburg, con sus instintos antidemocráticos, no hubiera estado en el cargo en 1932; y quién sabe qué habría sucedido. Se puede jugar con fantasías similares respecto de Chile: una vez que el cambio de la jefatura del PDC desembocó en el rechazo de la ley sobre "las tres áreas", es probable que la caída de Allende fuera inevitable, pero tal vez no así el brutal golpe de Estado. A la inversa, sería posible preguntarse qué habría ocurrido en Francia si no hubiera estado disponible un líder con impecables credenciales militares o si ese líder no hubiera sido un demócrata. No creo que podamos responder esas preguntas, de modo que debemos admitir que las lecciones que nos imparte la historia son exiguas y que el futuro no está unívocamente determinado por las condiciones presentes… y que es incierto.

Parte II

El presente: ¿qué está sucediendo?

Un candidato que asegura ser multimillonario, que aboga por bajar los impuestos y reducir los programas sociales cuenta con el apoyo de la clase trabajadora, mientras que otro candidato que quiere cobrar más impuestos a los ricos es respaldado por *The Wall Street Journal*. Un hombre casado tres veces que se enorgullece de sus avances sexuales no deseados recibe el apoyo casi unánime de grupos religiosos comprometidos con los "valores de la familia". Muchos individuos creen en todo tipo de tonterías. El partido que ocupa el gobierno pierde una elección cuando la economía se encuentra en su mejor momento en las últimas décadas. Una elección en la cual casi todos los partidos, incluido el que obtuvo el triunfo, hacen campaña en contra del *establishment* da como resultado un Poder Legislativo aún más elitista que el saliente. Los partidos situados a la derecha del espectro político asestan un golpe a la globalización y al libre flujo de capital y las commodities. Los nacionalistas forman alianzas internacionales. Nada de esto tiene sentido.

¿Qué está sucediendo y por qué? ¿Qué necesitamos comprender si sospechamos que la democracia puede estar en crisis? Quiero entender las actuales transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales: ¿qué significan en conjunto, si es que tienen significado? Sin embargo, "entender" es un empeño engañoso, guiado por lo que Pangloss nos dice en el *Cándido* de Voltaire: que ha de haber un "porqué" para todo, que todo debe estar lógicamente conectado. Como intelectuales, buscamos nexos lógicos ocultos entre las apariencias: en palabras de Marx, "si la esencia y la apariencia coincidieran, la ciencia no sería necesaria". Pero el peligro radica en que podemos exagerar y buscar conexiones causales donde no las hay. Si bien la búsqueda de sentido es inexorable, encontrarlo es siempre riesgoso: nuestras creencias están atestadas de falsos positivos.

Es más, no siempre es obvio qué es lo que estaríamos tratando de comprender, cuáles son los "hechos". Como alguna vez señaló Leo Goodman: "Un hecho, de hecho, es bastante abstracto". Los hechos son construidos, están sujetos a interpretación y, a menudo, son objeto de polémica. ¿Qué partidos deberían considerarse derecha radical? ¿Reduce la automatización la demanda de mano de obra o son los puestos de trabajo

que resultan sustituidos por máquinas reemplazados por otros puestos? ¿Existe el "vaciamiento de la clase media"? ¿Cuál es el producto marginal de los CEO? No solo no pueden darse por sentadas las explicaciones: tampoco, siquiera, los hechos.

En las páginas que siguen, invierto el esquema empleado para analizar el pasado. En primer lugar, describo las señales que indicarían que es posible que estemos frente a una crisis: el derrumbe de los partidos tradicionales, el ascenso de la derecha radical y el fortalecimiento de actitudes que le dan respaldo. Luego me arriesgo a dar explicaciones posibles: económicas, culturales y autónomamente políticas. A continuación, encaro las cuestiones que implica la búsqueda de causalidades y me centro en explicaciones de nivel micro. Por último, considero si las actuales condiciones pueden carecer de precedentes históricos y presagiar un futuro negativo, y en ese caso, cuáles serían esas condiciones.

4. Las señales

Las señales de que podríamos estar experimentando una crisis incluyen:

1. la rápida erosión de los sistemas de partidos tradicionales;
2. el ascenso de partidos y actitudes xenófobas, racistas y nacionalistas, y
3. la mengua del apoyo a “la democracia” en encuestas de opinión pública.

Erosión de los sistemas de partidos tradicionales

En numerosos países, se están erosionando sistemas de partidos que existieron sin mayores cambios durante casi un siglo. Los sistemas que emergieron durante la primera posguerra en países de Europa occidental y en países anglosajones estuvieron tradicionalmente dominados por dos partidos, uno a la izquierda y otro a la derecha del centro. Los partidos etiquetados de socialdemócrata, socialista o laborista ocuparon el espacio de la izquierda moderada. Las etiquetas eran más variadas a la derecha, pero cada país tenía al menos un partido de relevancia situado a la derecha del centro. Estos sistemas se mantuvieron prácticamente osificados hasta hace muy poco. Si bien los partidos en algunos momentos cambiaron esas etiquetas, se fusionaron o se dividieron, sobrevivieron no solo a la agitación del período de entreguerras y a la Segunda Guerra Mundial, sino también a las profundas transformaciones económicas, demográficas y culturales experimentadas durante los más de cincuenta años que siguieron a la guerra.

Como sea que la caractericemos, tal estabilidad resulta sorprendente.[6] Muy pocos partidos que no recibieron al menos el 20% de los votos en las elecciones más próximas a 1924 superaron la barrera de ese índice desde entonces. Los liberales en 1929 en el Reino Unido y el Nsdap en 1932 en Alemania fueron los únicos que lo hicieron antes de 1939. El período

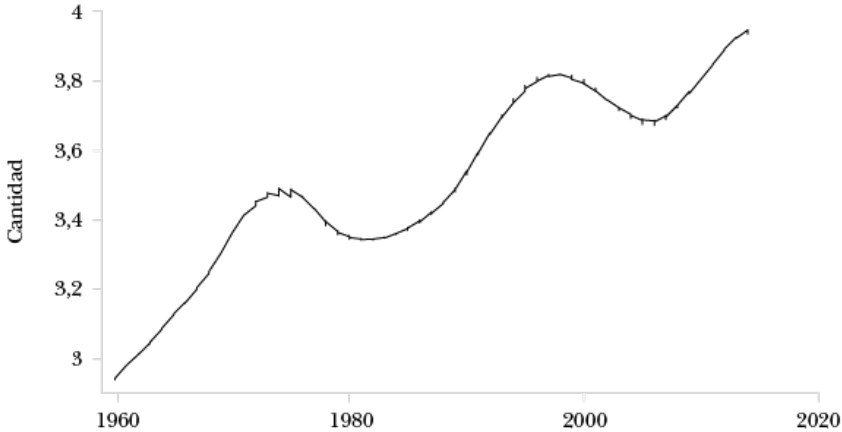
inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial registró un incremento de los votos de la izquierda (del comunismo, en Francia, en 1945; de la Liga Democrática del Pueblo Finlandés, en 1945; del socialismo, en Japón, en 1947). Entre 1951 y 1978, solo dos partidos, en Bélgica y en Francia, cruzaron por primera vez el umbral del 20%. Sin embargo, desde 1978 hasta el momento en que se está escribiendo este texto, 17 nuevos partidos perforaron esa barrera. Una manera de visualizar esa estabilidad y su erosión consiste en que, a pesar de la convulsión que siguió a la Segunda Guerra Mundial, un nuevo partido cruzó ese umbral 1 vez cada 7,6 años entre 1924 y 1977, y 1 vez cada 2,3 años después de 1977.

Otro modo de caracterizar esta estabilidad y su erosión reside en considerar el porcentaje de los dos partidos que obtuvieron más votos en cada país hacia 1924 y que siguieron ocupando los dos primeros puestos en elecciones subsiguientes. Salvo por el Nsdap, en 1930, los dos partidos que mayor cantidad de boletas obtuvieron permanecieron en esa posición en todos los países considerados durante la totalidad del período hasta 1945. En el período subsiguiente a la guerra, esas posiciones se modificaron de alguna manera, pero casi el 90% de los dos líderes de 1924 permanecieron en los dos primeros puestos hasta fines de la década de 1990. En 1999, tuvo lugar una desestabilización importante, pero para 2007 había sido superada casi por completo; la crisis financiera de 2008 condujo a otra reestructuración importante. Chiaramonte y Emanuele (2017) muestran que el movimiento de votantes entre partidos se incrementó en el período más reciente y que la volatilidad electoral se debe principalmente a la entrada y salida de partidos. La figura 4.1 ilustra esos patrones.

Figura 4.1. Proporción de partidos que se ubicaron en los dos primeros puestos en las votaciones hacia 1924 y permanecieron en esos lugares

Esa representación todavía subestima la estabilidad original así como su reciente erosión. Subestima la estabilidad porque varios países contaban con sistemas de 3 o incluso 4 partidos y los márgenes entre ellos en las votaciones eran pequeños, de modo que era fácil cambiar las posiciones relativas. Sin embargo, si se considera de manera exclusiva las etiquetas partidarias antes que sus programas se pierde de vista la deriva ideológica general hacia la derecha, tanto de partidos de centroizquierda como de centroderecha (véase Maravall, 2016). Si tomáramos en consideración los programas, la desestabilización reciente se mostraría de manera más pronunciada.

Figura 4.2. Cantidad efectiva de partidos en el electorado desde 1960, en países que eran miembros de la OCDE antes de 2000



Fuente: Armingeon y otros (2016), CDPS. Se utilizó suavizado Lowess.

Por último, como muestra la figura 4.2, la cantidad efectiva de partidos [7] que forman parte del electorado se incrementó desde principios de la década de 1980, con un repunte en los últimos años.

Todas esas tendencias indican que el sistema de partidos tradicional se está derrumbando. Sin embargo, podría argumentarse que eso no constituye una señal de crisis sino un realineamiento partidario de rutina que resultará en el rejuvenecimiento lento de la democracia. Ojalá concluyamos *ex post* que de eso se trataba. En este momento, sin embargo, todo lo que vemos es que el viejo sistema de partidos, que se consolidó a lo largo de más de setenta y cinco años, se está derrumbando, y que aún no ha cristalizado un nuevo modelo. En consecuencia, se trata de una crisis: lo viejo está muriendo y lo nuevo todavía no ha nacido. Es más, si en realidad surgiera algún realineamiento, incluiría el ascenso de partidos xenófobos que tienen poca paciencia para las normas democráticas. Como destaca Piketty (2018), cuando se dan divisiones multidimensionales de un electorado, pueden surgir diferentes coaliciones. Específicamente, este autor especula que en Francia y los Estados Unidos, el realineamiento más probable es el de "globalistas" frente a "nativistas", mientras que en el Reino Unido es posible que persista el "modelo de las dos élites" (personas de buen pasar contra personas con alto nivel educativo). Nótese que este fenómeno es casi universal en las democracias desarrolladas, de modo que cabe concluir que algo extraño está sucediendo.

El ascenso del populismo de derecha

El talante general es populista. El populismo es el gemelo ideológico del neoliberalismo. Los dos aseguran que el orden social es creado de manera espontánea por un único demiurgo: "el mercado" o "el pueblo", este último, siempre en singular, como en *le peuple* o *lud*. Ninguno de ellos concibe que a las instituciones les quepa algún papel: la espontaneidad basta. No es llamativo que uno y otro hayan hecho su aparición en la escena histórica de manera conjunta.

Muchos partidos emergentes se presentan como "antisistema", "*antiestablishment*" o "antiélite". Son "populistas" en la medida en que la imagen de la política que proyectan es la de una "élite" ("casta", en el lenguaje del Podemos de España; "pantano" en el de Donald Trump) que traiciona, maltrata o explota a un "pueblo" indiferenciado (Mudde, 2004: 543). Semejantes enunciados provienen tanto de la izquierda como de la derecha (Rooduijn y Akkerman, 2017). En rigor, como lo exponen las elecciones francesas de 2017, también pueden surgir del centro, aun a pesar de que, irónicamente, el Parlamento que resultó de esa elección es todavía más elitista, en términos sociales, que el saliente, solo que con menos políticos profesionales. Los partidos populistas no son antidemocráticos, en el sentido de que no propugnan reemplazar las elecciones por algún otro método para seleccionar un gobierno. Incluso cuando expresan su anhelo de contar con un líder fuerte, quieren que esos líderes sean elegidos por el voto. Existen fuerzas políticas que cuestionan la democracia, pero son por completo marginales. A su vez, esos partidos, nuevamente tanto de izquierda como de derecha, afirman que las instituciones representativas tradicionales sofocan la voz de "el pueblo" y exigen alguna nueva forma de democracia que plasme de mejor manera la "soberanía popular" (Pasquino, 2008) y en la que los gobiernos se encuentren más cerca de "el pueblo" (Canovan, 2002). Los referendos de iniciativa popular son sus favoritos, pero más allá de esa preferencia sus proyectos de reforma constitucional son imprecisos. Así y todo, la imagen del político populista se asocia con el rechazo de la democracia representativa y su reemplazo por una democracia "directa". Por tanto, si bien los partidos populistas no son antidemocráticos, son antiinstitucionales en el sentido que rechazan el modelo tradicional de democracia representativa. Como Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial de México, exclamó luego de su derrota en 2006, "¡al diablo con sus instituciones!".

En lo que respecta a cuestiones económicas, los partidos de izquierda son resueltamente igualitarios. Quienes se sitúan a la derecha son más ambivalentes: quieren retener el apoyo de la pequeña burguesía tradicional, que pide menos impuestos y mercado laboral flexible, pero, a la vez,

reclutar a los trabajadores industriales, que desean contar con mayores protecciones laborales y mayor redistribución del ingreso (Ivarsflaten, 2005). Ambos extremos son sumamente proteccionistas (Guiso y otros, 2017; Rodrik, 2017).

Es más, se oponen a la globalización y son marcadamente antieuropeos. El resultado es que, al menos en algunos países, las políticas económicas de la izquierda y la derecha radicales no divergen en mucho. Por ejemplo, si se comparan los programas electorales del candidato de extrema izquierda en las elecciones presidenciales francesas de 2017, Jean-Luc Mélenchon, y los de Marine Le Pen, se observa cierta convergencia en materia de economía, seguridad social, derechos de los trabajadores y proteccionismo.[8]

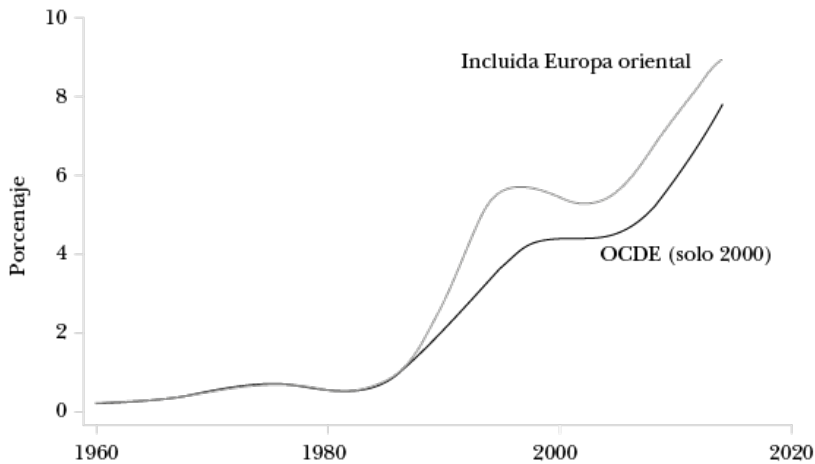
Las similitudes, sin embargo, terminan allí. Las diferencias marcadas se plantean respecto de la inmigración, los inmigrantes, la xenofobia y el racismo. Algunos partidos populistas –Podemos, en España; Syriza, en Grecia– están abiertos a la coexistencia de culturas diversas, consideran a los inmigrantes contribuyentes netos a la economía y adoptan una posición decidida frente al racismo. A su vez, los partidos a los que suele denominarse de derecha "extrema" o "radical" son nacionalistas y xenófobos o "nativistas". También tienden a ser racistas y represivos. Adoptan estrategias electorales que ponen de relieve la prominencia de la "inmigración" (Arzheimer, 2013). En defensa de los "valores nacionales" –una frase favorita de Marine Le Pen–, proponen excluir a los inmigrantes de los servicios sociales provistos por el Estado, el adoctrinamiento nacionalista en la educación, la prohibición de alimentos halal en los buffets escolares, un código de vestimenta, etc. En ese sentido, son autoritarios. Con cierta incomodidad, sigo a Golder (2016) en la adopción de la etiqueta "derecha radical" para referirme a esos partidos.

Si bien se puede tener cierto reparo respecto de clasificar partidos particulares, la tendencia es manifiesta. La figura 4.3 muestra el ascenso de los partidos de la derecha radical en diferentes conjuntos de democracias europeas y anglosajonas.[9] Esta figura, sin embargo, oculta importantes diferencias entre países.

La proporción actual más alta de partidos de la derecha radical se encuentra en Suiza, Austria y Dinamarca, países donde superan el 20%. En Austria y Francia, los candidatos de la derecha radical obtuvieron más del 25% de los votos en las primeras vueltas de las elecciones presidenciales. A su vez, en cinco países tales partidos no existen o no obtienen votos actualmente. Las tendencias tampoco son homogéneas: los partidos de la derecha radical no cobraron impulso hasta hace poco tiempo en Noruega, Suecia y Alemania, mientras que alcanzaron puntos máximos hace algún tiempo en Bélgica, Italia y Japón. La pregunta que queda abierta es cómo tratar al RP en los Estados Unidos: satisface todos los criterios que la

mayoría de los autores emplean para clasificar a los partidos como de derecha radical, aunque Armingeon y otros (2016) no lo categoriza así.[10] En términos más generales, esta clasificación no tiene en cuenta los movimientos de partidos tradicionales de derecha hacia versiones extremas. Seguramente esto motive que Armingeon y otros (2016) no clasifiquen al Fidesz húngaro ni al PiS polaco como derecha radical.

Figura 4.3. Apoyo electoral promedio de la derecha radical por año



Fuente: Armingeon y otros (2016), con modificaciones para Hungría y Polonia. Se utilizó suavizado Lowess.

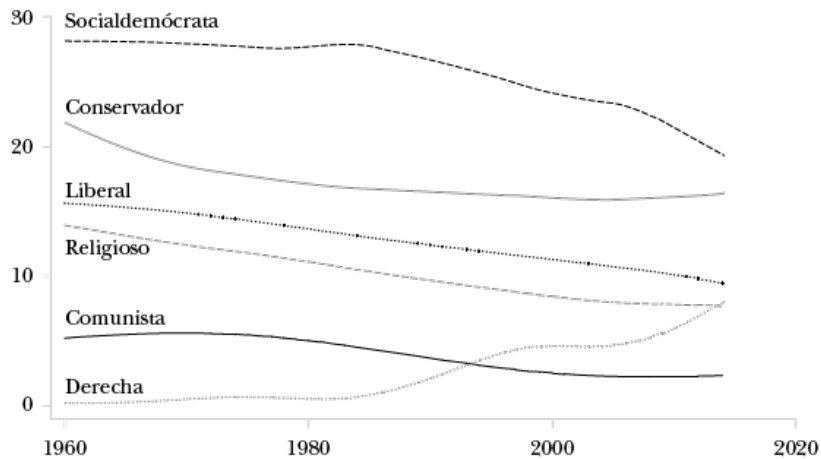
Tabla 4.1. Proporción de votos de la derecha radical (países que eran miembros de la OCDE antes de 2000)

País			Última elección presidencial[b]
Austria			35.1
Bélgica			
Dinamarca			
Finlandia			9.4
Francia			26.0[c]
Alemania			
Grecia			
Islandia			
Italia			
Japón			
Luxemburgo			
Países Bajos			
Noruega			
España			

Suecia				
Suiza				
Reino Unido				

Nota: Al 15 de octubre de 2017, la derecha radical no obtuvo nunca votos en Australia, Canadá, Nueva Zelanda o Portugal. a Porcentaje máximo de votos antes de la elección parlamentaria más reciente para la cámara baja, si hay más de una. Para Francia, se informan los resultados de la primera vuelta; b Solo donde hay elección directa de presidente; c Front National + Debout La France; d Golden Dawn + Anexártiti Éllines (ANEL, Griegos Independientes). **Fuente:** Armingeon y otros (2016), actualizado con investigación propia.

Figura 4.4. Porcentaje de los votos obtenidos por los partidos según años en países que eran miembros de la OCDE antes de 2000

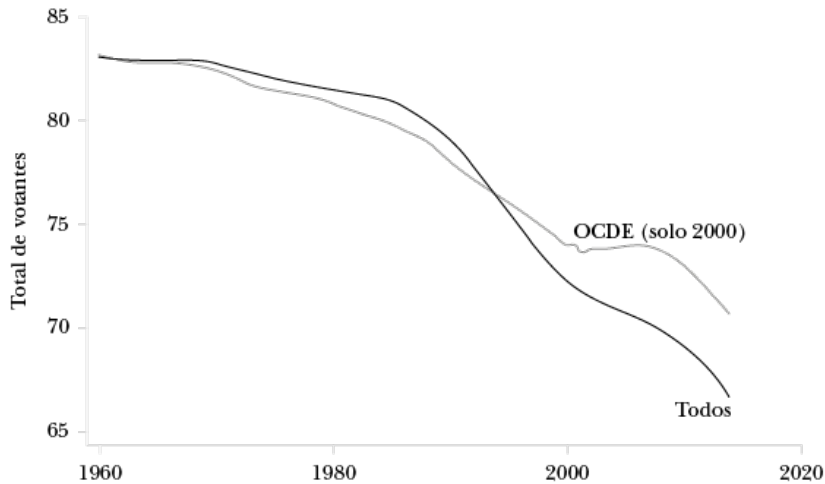


Fuente: Armingeon y otros (2016). Se utilizó suavizado Lowess.

Los partidos tradicionales perdieron apoyo electoral entre los votantes potenciales, mientras que el respaldo a la derecha radical se incrementó. Pero ¿eso se debe a que las opiniones políticas se polarizaron y los votantes se desplazaron hacia los extremos o a que los partidos tradicionales perdieron contacto con sus votantes? El desplome de los partidos tradicionales no necesariamente debe implicar una erosión de las preferencias centristas, moderadas, sino que puede deberse al disgusto de los votantes con los partidos en sí. Cuando los ciudadanos creen que todos los políticos profesionales son lo mismo –egoístas, deshonestos o corruptos–, se vuelven en contra de aquellos, ya sea que se sitúen a la izquierda, la derecha o el centro. Por tanto, la erosión de los partidos tradicionales no significa por necesidad la erosión del centro.

La decadencia de los partidos tradicionales es manifiesta. En la figura 4.4, los partidos en descenso son los líderes, los partidos socialdemócratas, conservadores, liberales, religiosos y comunistas, según la clasificación de Armingeon y otros (2016), mientras que la tendencia ascendente es la de los partidos de la derecha radical. Tal vez sorprendentemente, la erosión del respaldo a los partidos tradicionales haya coincidido con el marcado descenso en la cantidad de votantes (figura 4.5).

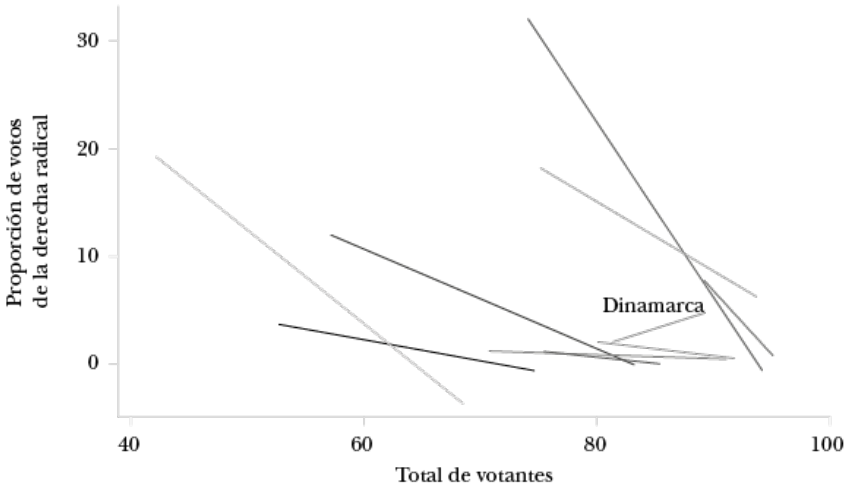
Figura 4.5. Cantidad de votantes por año



Fuente: Armingeon y otros (2016). Se utilizó suavizado Lowess.

No se trata de una mera coincidencia. Guiso y otros (2017) señalan que si la decisión de votar y la dirección del porcentaje de los votos obtenidos tienen determinantes comunes, cabría esperar que la relación entre cantidad de votantes y votos de derecha fuera negativa. Dentro de los países, las regresiones en los porcentajes de votos de la derecha radical con respecto a la cantidad de votantes que muestra la figura 4.6 indican que, de los 10 miembros de la OCDE anteriores a 2000 en los que existe la derecha radical, solo Dinamarca tiene una pendiente positiva.[11]

Figura 4.6. Número de votantes y porcentaje de votos de la derecha radical en diez democracias desarrolladas

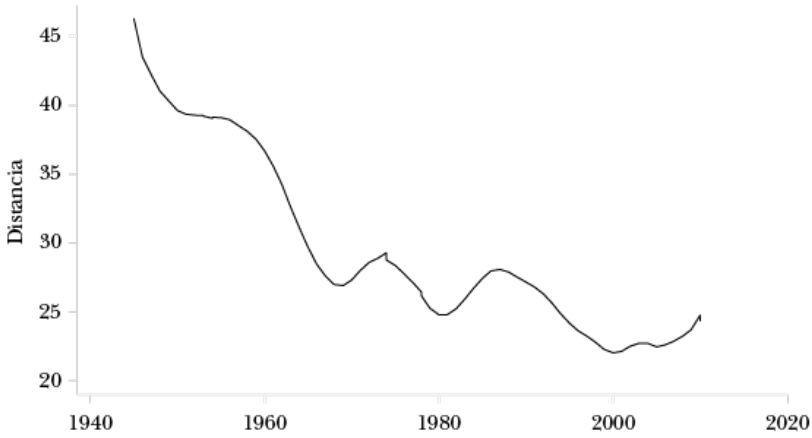


Fuente: Armingeon y otros (2016). Se utilizó ajuste lineal.

No es posible establecer a partir de los datos disponibles qué parte del incremento de la proporción de votos obtenidos por la derecha radical es debida al incremento en el número de sus seguidores y qué parte, en cambio, se debe a la abstención de los votantes de centro. Sin embargo, bien es posible que el porcentaje creciente de la derecha radical obedezca más a la abstención de los votantes centristas que al aumento de votantes situados en los polos.

¿Por qué habrían de abstenerse de participar en el proceso electoral los votantes de centro? Existen dos hipótesis, no necesariamente rivales. Según una de ellas, la crisis de la estanflación de la década de 1970, a la cual le siguieron las victorias de Thatcher y Reagan, empujó a los partidos tradicionales de derecha hacia la derecha. Por algún motivo, tal vez el fiasco económico del primer año de gobierno de Mitterrand, la Socialdemocracia siguió el mismo camino al efectuar, también, un "viraje" a la derecha, adoptando el lenguaje de los llamados *trade-off* entre igualdad y eficiencia, disciplina fiscal y mercados laborales flexibles. Como resultado, la distancia ideológica entre los dos partidos más importantes de centroderecha y centroizquierda asistió a una marcada disminución durante la posguerra, con un ligero repunte posterior a la crisis de 2008, como se observa en la figura 4.7.

Figura 4.7. Distancia ideológica entre partidos de centro



Nota: La escala ideológica va de -100 a la izquierda a +100 a la derecha. Los países incluyen Europa occidental, además de Australia, Israel, Japón y Nueva Zelanda. Se utilizó suavizado Lowess. **Fuente:** Datos anuales del Proyecto Manifiestos, cortesía de José María Maravall.

Sin embargo, la convergencia de plataformas partidarias en la dimensión izquierda-derecha no es la única explicación plausible. Ya Lipset (1960) argumentó que las actitudes políticas son bidimensionales, con una segunda dimensión "autoritarismo".[12] Según Albright (2010: 714), la dimensión única izquierda-derecha "está perdiendo sostenidamente su capacidad para sintetizar el comportamiento partidario". Mientras que los temas económicos siguen constituyendo la dimensión fundamental según la cual los partidos compiten en la mayoría de los países (Huber e Inglehart, 1995; Wagner, 2012), las cuestiones sociales y culturales han cobrado importancia desde la década de 1970 (Inglehart y Flanagan, 1987). Es más, se ha argumentado que en numerosos países las dimensiones cultural y económica ya no se correlacionan mutuamente de forma clara, de modo que no es posible caracterizar el espacio político según un eje único izquierda-derecha, sino que ese espacio necesita ser descripto como bidimensional (Kitschelt, 1994; Kriesi y otros, 2006, 2012; Marks y otros, 2006). Brady, Ferejohn y Paparo (2017), por ejemplo, hallaron en un estudio de 7 países que los partidos tradicionales adoptan políticas más favorables a la inmigración que sus seguidores y atribuyen el debilitamiento de esos partidos a esta distancia: "La inmigración ha abierto una brecha entre los partidos más importantes –los que normalmente forman parte del gobierno– y sus seguidores, y esa brecha abrió un enorme espacio para nuevos movimientos, ya sea dentro de los partidos existentes o fuera de ellos". Durante mucho

tiempo, la retórica de la derecha radical se centró en "le están quitando su trabajo", mientras que en el último tiempo, esa retórica pasó a "usted está pagando por ellos", es decir, que la "clase media" es la que les paga subsidios a los pobres, en especial a los inmigrantes, en especial los de diferente color de piel. "Los hogares de inmigrantes ilegales reciben mucho más por concepto de beneficios de la seguridad social federal que los hogares de los estadounidenses", escribió Trump en una publicación en Facebook, en 2016; "Yo lo arreglaré". En palabras de Brady, Ferejohn y Paparo (2017: 3), "la inmigración le pone un rostro reconocible a sucesos que bien podrían atribuirse a otras fuerzas". De ahí, el relato alternativo es que cualquiera sea la distancia izquierda-derecha entre ellos, los partidos tradicionales incrementaron su distancia de las preferencias de los votantes en materia de inmigración, y alienaron, por ende, a sus seguidores.

Un tema por elucidar radica en por qué motivo los partidos de centro estarían alejados de sus votantes en la segunda dimensión, cualquiera sea. Dancygier (2017) ofrece una explicación plausible. Dar cabida a las premisas xenófobas resulta costoso para estos partidos en términos de votos, porque lleva a que las personas a las que esta autora denomina "cosmopolitas" abandonen el electorado. Por tanto, los partidos de centro se enfrentan a la negociación entre ganar los votos de algunos sectores de su potencial electorado y perder los de otros sectores. Adoptan posturas xenófobas cuando resulta ventajoso desde el punto de vista electoral, y se abstienen de apelar a esas actitudes cuando esa apelación conduciría a la erosión de sus seguidores tradicionales. Aun si maximizaran sus porcentajes de votos potenciales, en cualquier caso enfrentan limitaciones respecto de hasta dónde pueden llegar. Como resultado, en situación de equilibrio, mantienen distancia de algunos votantes en la dimensión cultural.

Antes de sintetizar, observemos con más detalle un país en particular: Francia. En primer lugar, si bien una gran mayoría –el 71%, frente al 57% en 2013– de los franceses encuestados están de acuerdo en que "las nociones de izquierda y derecha son obsoletas", el 94% se sigue situando en esa dimensión (Hastings, 2018). Lo mismo ocurre con el 91% de los europeos (excepto Rusia) en general (Cautres, 2018). Durante los últimos cuarenta años, Francia experimentó varias alternancias partidarias; todos los gobiernos se centraron en reducir el desempleo, aunque el desempleo nunca bajó del 9%. Por lo tanto, como informa Teinturier (2018: 65), los votantes se preguntan si la política tiene algún efecto en sus vidas. Desde 2013, entre el 75 y el 83% de los franceses declararon que "el sistema democrático funciona bastante mal en Francia. Tengo la impresión de que mis ideas no están bien representadas". Es más, cerca de dos tercios acuerdan en que "la mayoría de los políticos son corruptos" y entre el 83 y el 89% coinciden en que "actúan principalmente según sus intereses personales". La política

evoca “decepción” entre el 40% de los encuestados, “disgusto” entre el 20%, “enojo” entre el 13% e “indiferencia” entre el 9% (todas las cifras son de Teinturier, 2018). La abstención electoral en las elecciones legislativas se ha incrementado de manera marcada desde la década de 1980, y en las elecciones presidenciales desde 2007. En conjunto, estos patrones indican que si bien la dimensión izquierda-derecha sigue siendo tan preponderante como lo fue en el pasado, la mayoría de las personas están disgustadas con los partidos tradicionales.

Al mismo tiempo, existe una percepción general de que el espacio de cuestiones no es unidimensional. Siguiendo a Inglehart, Foucault (2018) considera que la segunda dimensión es, en líneas generales, cultural, pero sin especificar sus componentes ni mostrar su independencia de la dimensión económica. En una osada novela (*Sumisión*, 2015), Michel Houellebecq agita el espectro de una coalición confesional, católico-islámica opuesta a otra secular y republicana. Los únicos datos duros que logré encontrar al respecto son de Piketty (2018), que utiliza encuestas en boca de urna para clasificar a los votantes de acuerdo con sus actitudes positivas o negativas hacia la redistribución y la inmigración, y muestra que en 2017 se dividieron en proporciones casi iguales entre las cuatro celdas de esta tabla de dos columnas y dos filas. Por tanto, los datos apuntan a que la inmigración divide a los individuos con independencia de la dimensión izquierda-derecha, aunque no queda claro qué otro efecto provoca.

Por último, el resultado de la elección presidencial de 2017 fue una debacle para la izquierda tradicional. En sus circunscripciones tradicionales, el porcentaje de votos de la izquierda de las personas de entre 18 y 39 años cayó del 31%, en 2012, al 7%; entre los votantes con educación superior a escuela secundaria, descendió del 33 al 7%; en los empleados públicos, la caída fue del 41 al 8%. Sin embargo, parece que la mayoría de los votos que perdió el Socialismo se dividió entre la extrema izquierda y el centro, sin beneficiar a la derecha. A su vez, si bien la elección de 2017 fue la primera en la que más trabajadores votaron a la extrema derecha (Frente Nacional) que a la izquierda, la mayor proporción de trabajadores fue la que no acudió a votar (basado en Foucault, 2018).

A fin de cuentas, incluso con todos estos datos, es difícil saber en qué medida las transformaciones políticas recientes en Francia son debidas al descontento con los partidos tradicionales –una crisis de representación– y en qué medida, en cambio, se deben a la relevancia emergente de alguna segunda dimensión que divide a los votantes, con independencia de la dimensión económica. Piketty (2018: 26-27) informa que, en realidad, la proporción de votantes que dicen que hay “demasiados” inmigrantes en Francia ha disminuido con el tiempo, tanto como lo ha hecho la dimensión religiosa. Por lo tanto, no queda claro si la virtual desaparición de los

partidos tradicionales de centroizquierda y centroderecha se debe al disgusto de los votantes con los políticos o a su distancia respecto de los votantes en la dimensión de la cuestión inmigratoria.

Más en general, es posible observar que el apoyo a los partidos tradicionales del centro se ha derrumbado en toda Europa y que algunos votantes centristas se han retirado del electorado, mientras que los porcentajes de votos obtenidos por los partidos de derecha radical se incrementaron, aunque no necesariamente la cantidad absoluta de seguidores de esos partidos. Es difícil establecer en qué medida estas transformaciones se deben a un rechazo generalizado de los partidos y los políticos, y en qué medida al surgimiento de alguna segunda dimensión, de índole "cultural". Es más, para reiterar la salvedad formulada en el primer apartado de este capítulo ("Erosión de los sistemas de partidos tradicionales"), el rechazo de la política partidaria puede no tratarse más que de un fenómeno transitorio: nuevos partidos del centro pueden reemplazar a los tradicionales, movilizar a los votantes del centro y disuadir un desplazamiento mayor del electorado hacia la derecha radical, como, al menos por ahora, parece estar ocurriendo en Francia. Sin embargo, también es posible que el proceso de erosión del centro se profundice, y que partidos xenófobos y populistas sigan cobrando fuerza, o que los partidos de centro tradicionales logren impedir el incremento de los votantes de la derecha radical moviéndose a esa posición ellos mismos.

Mengua del apoyo a la democracia en las encuestas

Se citan encuestas de diversos tipos como prueba de la mengua del apoyo al sistema democrático, es decir, de la "autocratización" o "desconsolidación democrática". En particular, para Foa y Mounk (2016) resulta alarmante que en seis de los países que examinaron, los votantes más jóvenes consideraran menos "esencial vivir en una democracia".[13] Armingeon y Guthmann (2014) estudiaron 78 encuestas realizadas en 26 países de la Unión Europea para comparar el apoyo al sistema democrático en 2007 y 2011. Notaron que ese apoyo cayó en 20 países y aumentó en 6, con un decaimiento de 7,2 puntos en la media total. Los países que se vieron más afectados por la crisis de 2008, en especial Grecia y España, son aquellos donde la disminución del apoyo fue mayor. Resultados similares respecto de la crisis de 2008 surgen de encuestas efectuadas por World Values Studies en las cuales se preguntaba a los encuestados si confiaban en la democracia, en los expertos, el ejército o los líderes fuertes, aunque con patrones más

heterogéneos en el largo plazo; el decaimiento más marcado en la posición relativa de la democracia desde el período 1994-1998 se registró en los Estados Unidos (Weakliem, 2016a). Las encuestas también muestran la mengua de confianza acerca de otras instituciones, no solo las representativas. Al menos en los Estados Unidos, la confianza decayó notoriamente respecto de los periódicos, la televisión, los bancos, las grandes empresas, la religión, las escuelas y el sistema médico (Weakliem, 2016b, sobre la base de datos de Gallup).

¿Son estas cifras señales de una crisis de la democracia? Si estas magnitudes definen una crisis, entonces eso no entraña otra cosa que una tautología, que suelen cometer quienes las producen. Pero ¿deberíamos tomarlos como presagios de un derrumbe de la democracia? Son muchos los títulos de artículos de gran difusión en los cuales estos números "tocan a rebato por la democracia". Sin embargo, si bien esas cifras son desalentadoras, no existe ni un atisbo de evidencia de que sean predictoras de algo. Seis meses antes del golpe en Chile, solo el 27,5% de los encuestados creían que "un golpe militar era conveniente para Chile" (Navia y Osorio, 2018). Si la democracia requiere o no la presencia de demócratas, si su existencia sostenida depende o no de actitudes individuales es un tema controvertido. Y aunque se demostrase esa dependencia, la relación causal entre respuestas a encuestas y la erosión de la democracia debe estar en correlación con las acciones de grupos políticos organizados.

Las respuestas a las preguntas de encuestas son informativas pero no predictivas. Y esto es así por un motivo: nadie sabe qué entienden los individuos de distintos países y en diferentes momentos por "democracia" cuando se les pregunta si la "democracia" es la mejor forma de gobierno o si es esencial que un país sea gobernado "democráticamente". Mientras las élites conciben la democracia en términos institucionales, varias encuestas indican que los públicos masivos suelen contemplarlas en términos de "igualdad social y económica". Es más, si bien ciertas encuestas recientes señalan que muchas personas desearían ser gobernadas por "líderes fuertes" y muchas otras, por "expertos" no partidarios, ¿significa esto que no quieran tener voz en la elección de los líderes o los expertos? El gusto por elegir gobiernos mediante elecciones es un gusto adquirido pero, una vez adquirido, se vuelve adictivo. Querer que los gobiernos actúen con eficiencia, esperar que sean competentes y efectivos a la hora de mejorar la vida de las personas no implica renunciar al derecho a elegirlos y a reemplazarlos cuando fracasan. Por último, a pesar de todas las variaciones en materia de apoyo a la democracia que muestran las encuestas realizadas de treinta y cinco años a esta parte en diferentes países desarrollados, en ninguno de ellos se derrumbó la democracia. Podemos preocuparnos cuando pocas personas expresan confiar en los partidos políticos, los órganos

parlamentarios o los gobiernos, cuando la creencia de que la democracia es el mejor sistema de gobierno se debilita en el público general o cuando el anhelo de contar con líderes fuertes o con gobiernos de expertos se acentúa. Pero el poder predictivo de las respuestas a esas preguntas en relación con el colapso total de la democracia es nulo. No debemos sacar conclusiones respecto de la supervivencia de la democracia a partir de respuestas a preguntas de encuestas.

---

[6] Las siguientes cifras corresponden a países miembros de la OCDE en el año 2000, salvo Grecia, Italia, Portugal y España. La cantidad total de países es 19. Dados los cambios de nombres, fusiones y divisiones, es a veces necesario tomar decisiones respecto de qué partidos son herederos de los ya existentes y cuáles son nuevos. Los datos abarcan el período hasta fines de 2014.

[7] "Cantidad efectiva de partidos" es un índice que pondera los partidos según la proporción de votos (o bancas) obtenidos. Específicamente, se mide por medio de $1/vi^2$, donde *vi* es la proporción de votos del partido *i*. Por ejemplo, si las proporciones de votos de tres partidos son 0,5, 0,4 y 0,1, la cantidad efectiva es $1/0{,}42 = 2{,}38$.

[8] Véase <www.leparisien.fr/elections/presidentielle>.

[9] Armingeon y otros (2016) emplean la etiqueta "derecha populista" y sitúan en la misma categoría lo que Golder (2016) distinguiría como derecha "extrema" y "radical".

[10] No consideran al Fidesz, de Hungría; al Prawo i Sprawiedliwość (PiS, Ley y Justicia), de Polonia, ni al UKIP (Partido de la Independencia del Reino Unido) como "derecha", cosa que yo sí hago. Los datos finalizan en 2014.

[11] En el conjunto de datos con todos los países incluidos, la regresión OLS de efectos fijos genera el intervalo de confianza del coeficiente del 95% como [-0,168, -0,095; N = 1571]. Dado que varios países no tienen partidos de derecha radical, estimé además una regresión Tobit de efectos aleatorios, que da un coeficiente negativo aún más marcado: [-0,487, -0,274; 453 observaciones no censuradas].

[12] Acerca de cuestiones generales relativas a la bidimensionalidad y estrategias partidarias en presencia de una segunda dimensión, véase el número especial de *Party Politics*, con introducción de Elias, Szocsik y Zuber (2015).

[13] Un debate acerca de Foa y Mounk, consta en <journalofdemocracy.org/online-exchange-%E2%80%9Cdemocratic-deconsolidation%E2%80%9D>.

5. Causas potenciales

Compartamos un chiste irlandés. Dos turistas se pierden durante una caminata por Irlanda. Le preguntan a un campesino que cultiva su campo: "¿Cómo llegamos de aquí a Dublín?". El campesino responde: "Bueno, no de aquí". ¿Dónde han de iniciarse las explicaciones? ¿Globalización, cambio tecnológico, ruptura del compromiso de clase, inmigración, habilitación del prejuicio por parte de algunos políticos insurgentes u otra cosa? El propósito de este capítulo reside simplemente en catalogar las posibles explicaciones, sin intentar corroborar cuál es la mejor. En el capítulo 6, se encaran los problemas que entraña identificar causalidades.

La economía: estancamiento del ingreso, desigualdad y movilidad

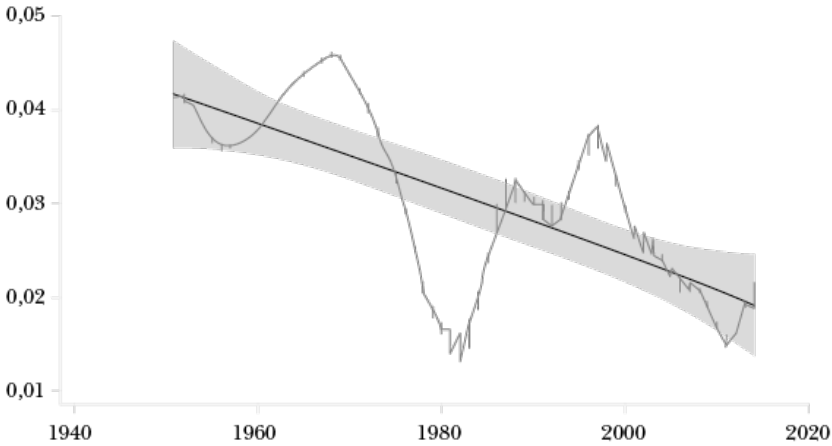
El instinto indica comenzar con la economía, y allí es donde empiezo. En líneas generales, los desarrollos económicos de las décadas pasadas pueden caracterizarse mediante tres transformaciones que generaron dos efectos. Esas transformaciones son:

1. decaimiento de las tasas de crecimiento de los países que ya estaban desarrollados;
2. aumento de la desigualdad del ingreso entre individuos y hogares, así como una participación decreciente de la mano de obra en la industria manufacturera, y
3. descenso del empleo en la industria e incremento del sector de los servicios, en especial de los puestos laborales con bajos salarios.

Veamos algunos datos al respecto.

Figura 5.1. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita por año en países que

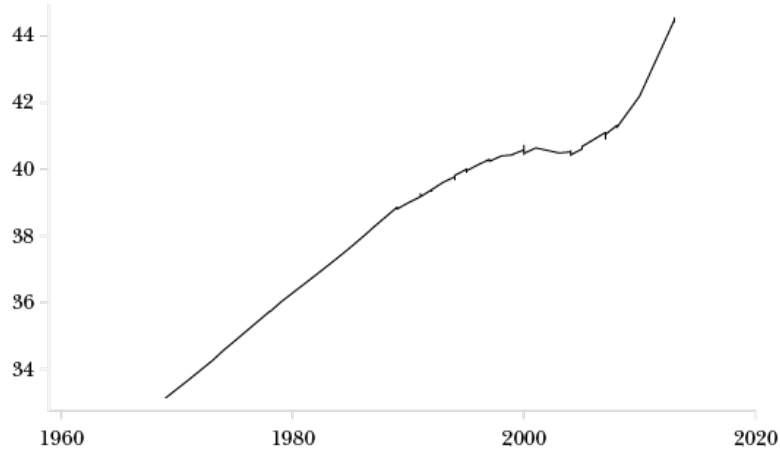
eran miembros de la OCDE antes de 2000



Nota: La línea irregular es un suavizado Lowess; la línea ajustada, una regresión polinómica fraccional con intervalo de confianza del 95%.

Las tasas de crecimiento de las democracias desarrolladas –considero como tales a los países que eran miembros de la OCDE antes de 2000– decayeron de cerca del 4% en la segunda posguerra a cerca del 2% en la actualidad. La figura 5.2 muestra los promedios anuales y la tendencia. Como se nota allí, el promedio de la desigualdad dentro de los países se incrementó de manera notoria (la figura se ve casi idéntica para países que eran miembros de la OCDE antes de 2000). La figura 5.3 revela que la participación promedio de los trabajadores registró una caída drástica respecto de 1980 aproximadamente. A la vez, como se muestra en la figura 5.4, el empleo promedio en la industria mermó con el paso del tiempo en términos absolutos en las democracias desarrolladas, mientras que el empleo en el sector de los servicios se incrementó.

Figura 5.2. Coeficiente de Gini promedio de ingresos antes de impuestos en Europa, Japón, Australia, Nueva Zelanda, por año



Fuente: Armingeon y otros (2016). Se utilizó suavizado Lowess.

Figura 5.3. Participación promedio de los trabajadores por año en países miembros de la OCDE antes de 2000

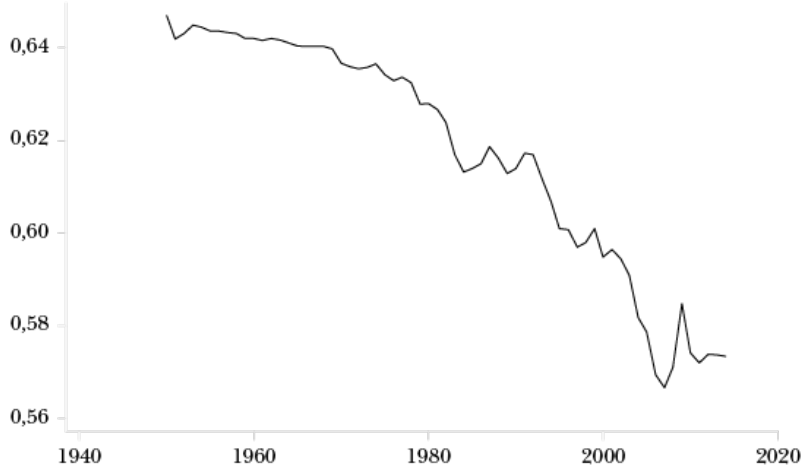
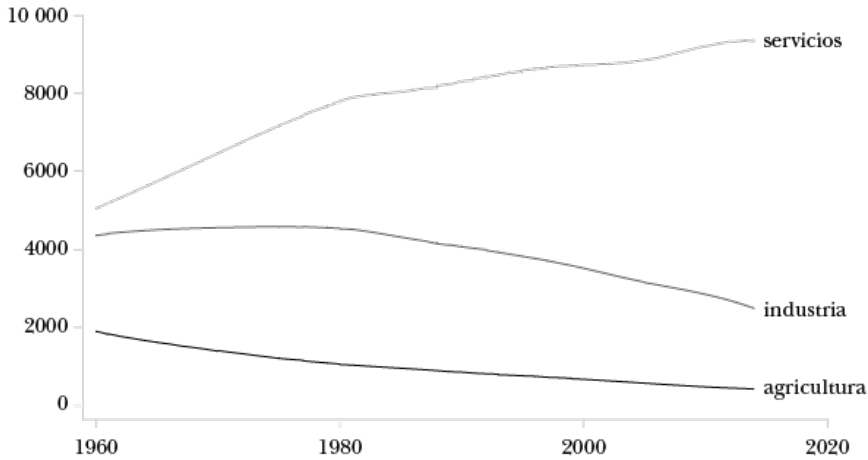


Figura 5.4. Empleo promedio por sector en el tiempo; números absolutos

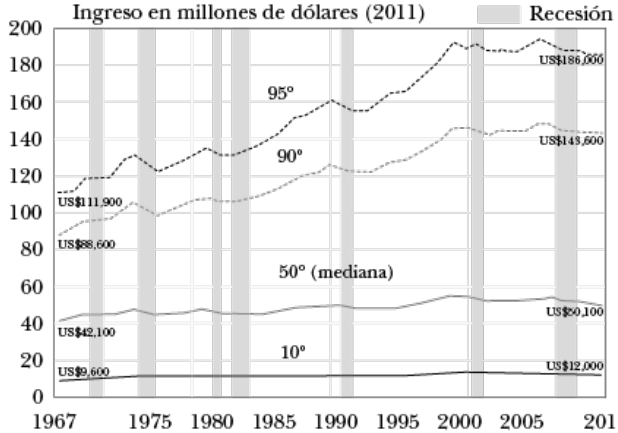


Fuente: Armingeon y otros (2016). Se utilizó suavizado Lowess

El primer efecto de la combinación de tasas de crecimiento en descenso con desigualdad creciente es el estancamiento de los ingresos más bajos –representado en la figura 5.5–, situación que ha tenido una duración excepcionalmente prolongada en los Estados Unidos. La imagen es en cierto grado diferente en el resto de los países miembro de la OCDE antes de 2000. La figura 5.6 muestra que, mientras la distancia entre el ingreso de los deciles superior e inferior pasó por un marcado incremento a partir de la década de 1980, los ingresos por debajo de la mediana siguieron subiendo lentamente hasta que todos los ingresos se vieron afectados por la crisis de 2008.

El segundo efecto es la erosión de la creencia en el progreso material. Según el Pew Research Center (Relevamiento Global de Actitudes, primavera de 2015), hoy en día el 60% de los encuestados en los Estados Unidos y el 64% en Europa creen que sus hijos estarán económicamente en peor situación que ellos.

Figura 5.5. Ingreso real de los hogares en percentiles seleccionados, 1967-2011

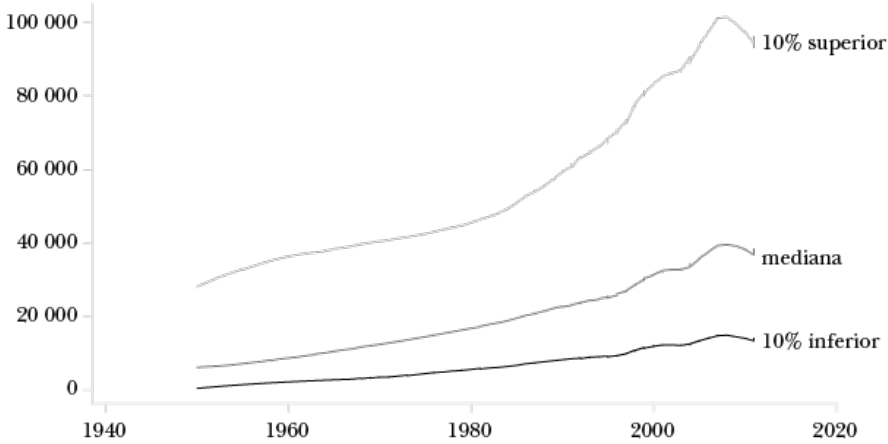


Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, dominio público.

Es más, no se trata solo de percepciones. Chetty y otros (2016) calculan que en los Estados Unidos el 90% de los hijos de 30 años estaban mejor en términos económicos que sus padres a la misma edad en 1970, mientras que en 2010 esa era la situación solo para el 50%. Dicho desmoronamiento de la creencia tan arraigada del progreso intergeneracional es un fenómeno que afecta a la civilización occidental entera, ya que fue un ingrediente fundamental suyo durante los últimos doscientos años. Desde aproximadamente 1820, todas las generaciones en Europa y los Estados Unidos vivieron y tuvieron la expectativa de vivir mejor que sus padres y, sin embargo, actualmente esa creencia se está haciendo añicos. Se trata, sin duda, de una transformación que puede tener consecuencias culturales y políticas profundas.

¿Por qué se dieron esas transformaciones económicas? Hay dos hipótesis sencillas y plausibles. Una es "la globalización", la combinación de liberalización de los mercados de las commodities y los capitales sumada a las reformas chinas.

Figura 5.6. Ingresos promedio de grupos seleccionados, países de la OCDE (antes de 2000), excluidos los Estados Unidos



Nota: Calculado sobre la base de PWT9.0 y WIDER, en dólares estadounidenses en paridad de poder adquisitivo (PPA) (2011). Se utilizó suavizado Lowess.

La segunda hipótesis es la de un autogolpe de la burguesía: la ruptura del compromiso de la clase. Los dos sucesos tienen una fecha definida, situable entre 1978 y 1980, de modo que no es posible distinguirlos debido a su proximidad. Pueden estar o no asociados, pero los analizo por separado.

El efecto de China es tema de gran controversia. Autor, Dorn y Hanson (2013; véase también Acemoglu y otros, 2016) llegan a la conclusión de que el incremento de las importaciones provoca aumento del desempleo, menor participación de la fuerza de trabajo y reducción de salarios en mercados laborales locales que alojan industrias que compiten con las importaciones. Esos autores atribuyen un cuarto de la declinación contemporánea agregada observada en el empleo industrial estadounidense a la competencia con las importaciones provenientes de China. Sin embargo, Rothwell (2017) cuestiona las estimaciones de Autor, Dorn y Hanson y concluye que la competencia extranjera no parece elevar el riesgo de pérdida de puestos de trabajo en mayor medida que la competencia interna, y que las personas que viven en las comunidades más expuestas a la competencia del exterior no están en peor situación económica en promedio. Rothwell y Diego-Rosell (2016) coligen:

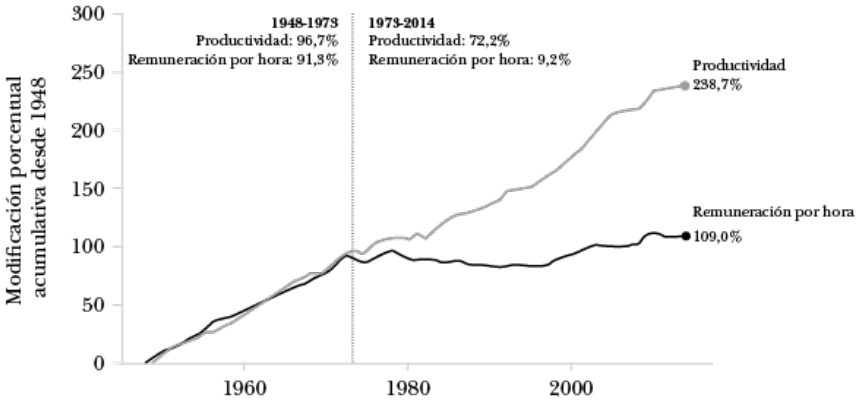
> Sorprendentemente, en los Estados Unidos, parece no existir vínculo alguno entre mayor exposición a la competencia comercial o competencia con trabajadores inmigrantes y adhesión a las políticas nacionalistas propugnadas en la campaña de Trump.

A su vez, Miao (2016) señala que la competencia con las importaciones baja los precios y detecta una significativa mejora del bienestar asociada con el comercio con China. Es más, en una reciente revisión de la bibliografía específica, Helpman (2016) llega a la conclusión de que el incremento de la desigualdad en el ingreso se debe, ante todo, a factores ajenos al comercio de las commodities. En suma, los economistas necesitan resolver sus desacuerdos. Lo que es claro es que algunas personas perdieron como resultado de la globalización y no fueron compensadas por medio de políticas redistributivas o de otro tipo (Rodrik, 2017).

Una explicación alternativa es la rotura de un compromiso de clase. La imagen más sorprendente es la de los Estados Unidos, graficada en la figura 5.7. Lo mismo se aplica a algunas, si bien no todas, economías avanzadas después de 1999, tal como se muestra en la figura 5.8. Otras fuentes informan que también ocurrió en Alemania, a partir de 1997; en Japón, a partir de 2002, y en el Reino Unido, a partir de 1998.

Hasta 1978, aproximadamente, los incrementos en salarios seguían casi con exactitud a los incrementos en la productividad, de modo que la distribución funcional del ingreso era estable. Los trabajadores industriales estaban organizados en sindicatos protegidos por el Estado, con casi pleno empleo; los sindicatos contaban con un poder monopólico sobre los mercados de trabajo. Anticipando que las demandas de aumento de salario excesivas llevarían a las empresas a invertir menos, los sindicatos ejercían un control salarial, cuando se hallaban suficientemente centralizados. Las políticas de gobierno estaban sujetas a las mismas restricciones que los sindicatos: la imposición excesiva de impuestos a las ganancias reduciría la inversión y, por ende, el consumo futuro. Por su parte, enfrentadas a demandas salariales y fiscales moderadas, las empresas no solo invertían, sino que además convivían con los sindicatos y la democracia. Como resultado, surgió un “compromiso de clase democrático” en forma natural. Los gobiernos gestionaron ese compromiso regulando los mercados, brindando servicios sociales y ofreciendo incentivos a la inversión y la innovación.

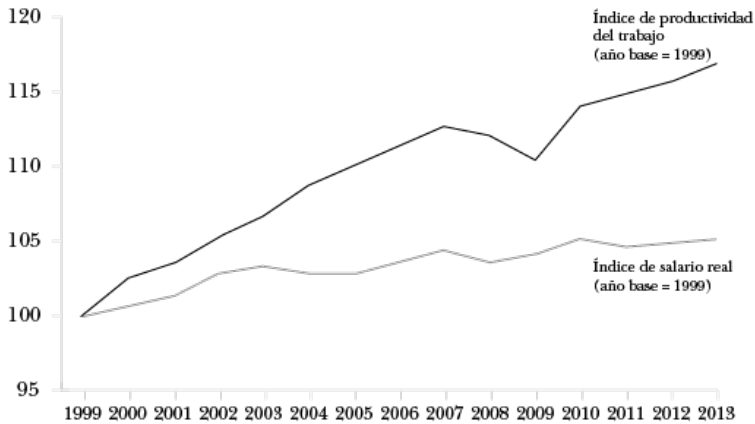
Figura 5.7. Falta de conexión entre productividad y remuneración usual del trabajador, 1948-2014



Nota: Los datos corresponden a remuneración horaria promedio de trabajadores de la producción/no supervisores del sector privado y a productividad neta de la economía total. "Productividad neta" es el crecimiento de la producción de bienes y servicios menos la depreciación por hora trabajada.

Fuente: Instituto de Política Económica.

Figura 5.8. Productividad e índice salarial (economías avanzadas del G20)



Nota: La productividad del trabajo se define como PBI por persona empleada y PBI usado en dólares PPA 2005 para todos los países. Las economías avanzadas del G20 incluyen a Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, República de Corea, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los dos índices se basan en un promedio ponderado de todos los países del grupo que tiene en cuenta la

productividad del trabajo y el tamaño del empleo remunerado.

Fuente: OIT.

Este compromiso quedó hecho añicos en el Reino Unido y en los Estados Unidos con las respectivas victorias de Thatcher y Reagan, quienes de inmediato pusieron la mira sobre los sindicatos,[14] y se debilitó en forma más gradual en la mayor parte del resto de los países. A raíz de ello, como se muestra en la figura 5.9, el promedio de la densidad de los sindicatos se redujo en más de diez puntos porcentuales entre su punto máximo, en 1980, y 2010. Quizás la medida del gobierno de Thatcher que tuvo mayores consecuencias en este sentido haya sido la apertura subrepticia de la cuenta capital, lo cual modificó los equilibrios entre crecimiento y redistribución y, por ende, obligó a los dos partidos a reducir el alcance de la redistribución que proponían (Dunn, 2000). La apertura de la cuenta capital no fue un problema en la elección de 1979, cuando la señora Thatcher accedió a su cargo. Sin embargo, una vez tomada esa decisión, el espectro total de medidas factibles se modificó. Cabe destacar que esta ofensiva de la derecha fue premeditada, planeada y vigorosamente promovida por todo tipo de *think tank*, además de haber sido difundida en forma coactiva en las instituciones financieras internacionales gracias a la influencia de los Estados Unidos, bajo el nombre de “Consenso de Washington”.

Figura 5.9. Densidad de los sindicatos por año en países que antes de 2000 eran miembros de la OCDE

Nota: Se utilizó suavizado Lowess.

Fuente: Armingenon y otros (2016).

Más allá de cuáles hayan sido las causas –y a estas se suma la automatización–, dichos procesos generaron ganadores y perdedores. Para referencia futura, tiene sentido distinguir: 1) perdedores reales, que se quedaron sin sus trabajos estables con salarios vitales en la industria y debieron o bien pasar a trabajos con menor remuneración en el sector de los servicios o fueron obligados a jubilarse o pasaron a ser desocupados perennes; 2) potenciales perdedores: quienes temen ese destino; 3) no ganadores: básicamente, los cuentapropistas, la tradicional pequeña burguesía cuyas condiciones materiales no se modificaron en gran medida en uno u otro sentido y 4) ganadores: receptores de ingresos por ganancias, como sea que se los disfrace.

División: polarización, racismo y hostilidad

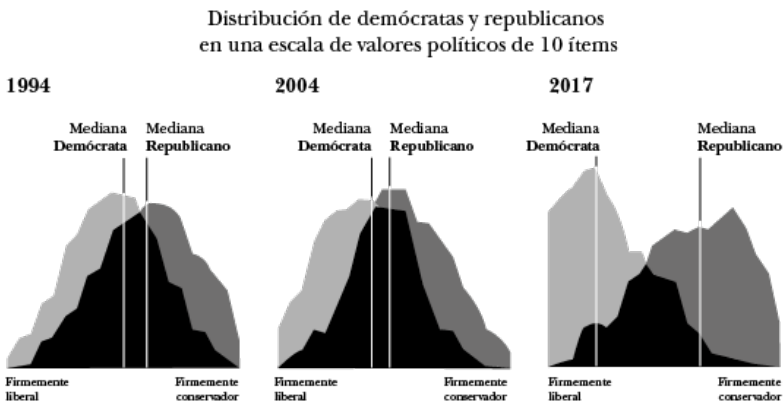
Al reflexionar acerca de la intensidad de las divisiones políticas, es necesario tener en cuenta dos aspectos diferentes.

1. Distribuciones de las preferencias según alguna dimensión general de políticas (liberal-conservadora, en los Estados Unidos; izquierda-derecha, en Europa) o respecto de cuestiones específicas, por ejemplo, la inmigración. Esas distribuciones pueden caracterizarse en términos de "polarización": una población está polarizada si las preferencias individuales dividen a los individuos en agrupamientos que son homogéneos internamente y distantes entre sí (Esteban y Ray, 1994).
2. Las acciones que los individuos con preferencias particulares están o no dispuestos a emprender en relación con los miembros de otro u otros grupos. Este aspecto reviste importancia porque personas que comparten un perfil ideológico pueden albergar posturas diferentes en relación con aquellos con quienes disienten y pueden o no estar dispuestos a llevar a cabo actos hostiles contra ellos.

La distancia ideológica de los simpatizantes de partidos en los Estados Unidos, graficada en la figura 5.10, se incrementó en forma notoria en los

últimos veintitrés años. Que lo dicho sea válido para todos los países europeos es más difícil de aseverar, debido a la prevalencia de sistemas multipartidarios en los que los individuos se distribuyen en partidos que ocupan posiciones diversas en el espectro izquierda-derecha.

Figura 5.10. Mayor división ideológica entre demócratas y republicanos que en el pasado



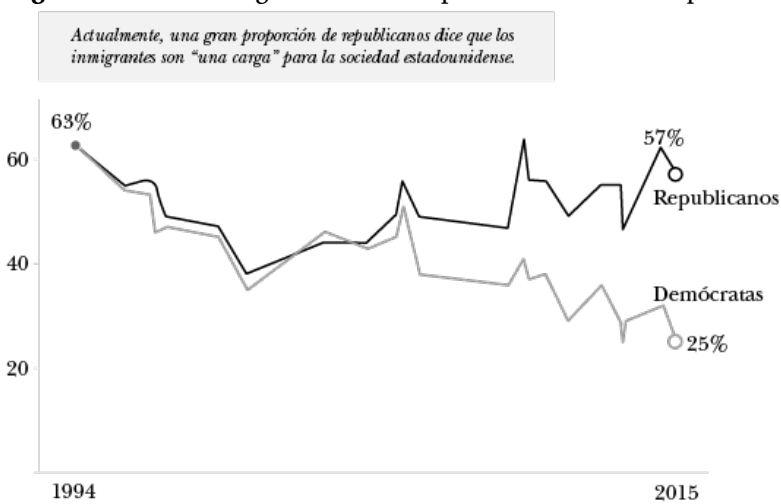
Notas: Coherencia ideológica basada en una escala de 10 cuestiones relativas a valores políticos. La zona de color gris claro del gráfico representa la distribución ideológica de demócratas e independientes con tendencias demócratas; la zona de color gris oscuro representa a los republicanos y a los independientes con tendencias republicanas. La superposición de las dos distribuciones es de color negro.

Fuente: Pew Research Center, dominio público; véase <www.pewresearch.org/terms-and-conditions>.

Dada la disponibilidad de varios partidos, cabría esperar que los simpatizantes de cada uno fueran más homogéneos, pero la distancia general entre ellos es más difícil de caracterizar. De hecho, los datos que indican que los votantes se han alejado del centro son ambiguos fuera de los Estados Unidos. La distribución de individuos en la dimensión izquierda-derecha estudiada por Medina (2015: figura 1) en 18 países europeos tiende a ser trimodal: se observa una moda de mayor tamaño en el centro y dos más pequeñas a la izquierda y la derecha del centro. Entre el bienio 2002-2003 y 2008, la media se desplazó hacia la izquierda en 6 países, hacia la derecha en 6 y en los otros 6 su posición fue estadísticamente

indistinguible. En términos de polarización, el tamaño de la moda central disminuyó en 7 países (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Polonia y Eslovenia), aumentó en 3 y permaneció igual en 8. A la vez, Moral y Best (2018) hallaron que la polarización de los ciudadanos se incrementó en Australia, Dinamarca, Suecia y los Estados Unidos, pero disminuyó en Alemania y los Países Bajos. Por lo tanto, si bien en algunos países los votantes tomaron distancia del centro, no existe una tendencia europea general.

Figura 5.11. La inmigración no siempre fue una cuestión partidaria

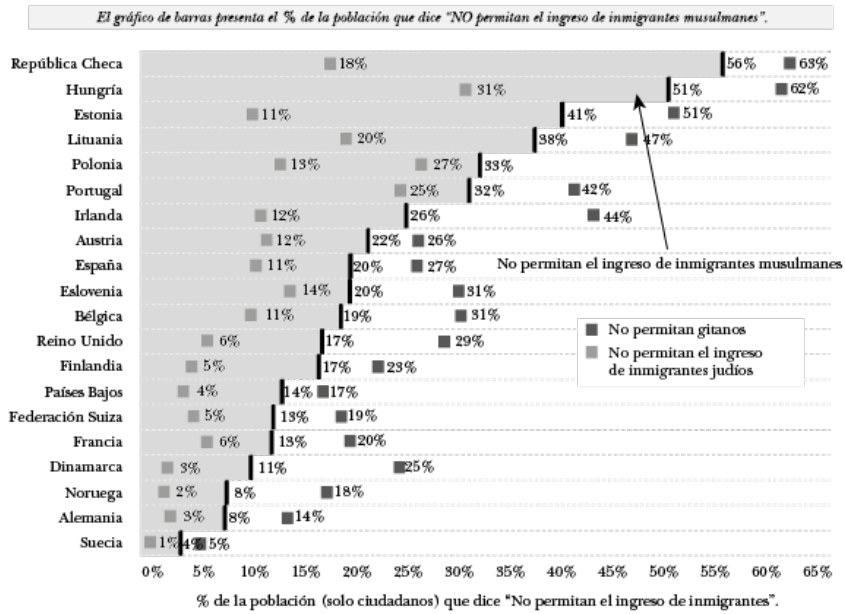


Fuente: Pew Research Center, dominio público (véase <www.pewresearch.org/terms-and-conditions>).

OBJ

Como se muestra en la figura 5.11, el aumento de la polarización es particularmente evidente en relación con la inmigración. La inmigración –en algunos países, específicamente el ingreso de refugiados– es, además, la cuestión más destacada, aquella que más divisiones provoca en Europa. La distribución de posturas respecto de la inmigración es claramente bimodal en el continente entero (Spoon y Kluwer, 2015). Es más, si bien las actitudes respecto de la inmigración varían entre países europeos, es sorprendente que los encuestados distingan los potenciales inmigrantes por pertenencia étnica o "raza": como se muestra en la figura 5.12, los gitanos son menos deseables en casi todos los países que los musulmanes, que son, a su vez, menos deseables que los judíos.

Figura 5.12. Actitudes europeas respecto de los inmigrantes: diferencias "raciales"



Fuente: Censo Social Europeo.

La oratoria sobre la inmigración empleada por la derecha amalgama dos cuestiones diversas. Una de ellas es el control sobre el flujo actual de extranjeros que cruzan las fronteras; al respecto, la derecha suele emplear el léxico de la "soberanía nacional". Pero nótese que el flujo neto actual entre los Estados Unidos y México tiene dirección sur: según el Pew Research Center (2015), entre 2008 y 2014, la población mexicana de los Estados Unidos decreció en 140.000 individuos. Por lo tanto, si en efecto Trump hubiese construido un muro durante su presidencia, habrían sido más aquellos a quiees el muro no dejase salir que aquellos a quienes impidiese ingresar. En rigor, hay motivos para pensar que si esa frontera estuviera abierta por completo, habría menos mexicanos indocumentados en los Estados Unidos en cualquier momento dado: disminuir el riesgo de no poder regresar sería un incentivo menos para permanecer de manera ilegal. Lo mismo no se aplica a países expuestos al ingreso masivo de refugiados, aunque sí es válido para Francia, donde el influjo neto es bajo en términos relativos. De hecho, cuando la señora Le Pen o Donald Trump hablan de "inmigrantes" se refieren a los hijos de inmigrantes de tercera generación

que tienen una fisonomía diferente. Una y otro invocan un mito de la "cultura nacional", algún estilo de vida tradicional que la presencia de "inmigrantes" socava. "Inmigrantes" no es más que una palabra en código que en realidad expresa "racismo".

Por sacrílego que pueda parecer, resulta útil examinar la relación conceptual entre racismo y multiculturalismo. La diferencia obvia entre los dos reside en que el racismo afirma la existencia de la desigualdad entre grupos, y trata a unos como innatamente superiores y a los otros, como inferiores. La segunda diferencia radica en que las razas son definidas por los racistas y, en su visión, un individuo es miembro de una raza en virtud de su origen, con independencia de su elección, mientras que la ideología del multiculturalismo concibe la posibilidad de elegir la identidad cultural. Sin embargo, las identidades que elegimos no son siempre aquellas a partir de las cuales nos perciben los otros. En las bellas palabras de Amitav Ghosh, dejamos "líneas de sombra": puedo no verme como judío o musulmán, pero otros pueden seguir viéndome así. Lo que estas ideologías tienen en común es la ontología de la fragmentación social que debe ser reconocida por la sociedad y el Estado. Como observó Michaels (2007: 3),

> la meta de superar el racismo, que algunas veces se había identificado como la meta de crear una sociedad "ciega a los colores", se reconcibió ahora como la meta de crear una sociedad diversa, es decir, "consciente de los colores".

Los puntos en común del racismo y el multiculturalismo se vuelven obvios cuando se yuxtaponen con la ideología del "republicanismo": la idea de que, en cuanto ciudadanos, somos anónimos, que cuando las personas con diferentes características y diferentes autopercepciones identitarias ingresan en la esfera pública pierden todas sus cualidades y deben ser tratadas como iguales porque son indistinguibles (Rosanvallon, 2004). A pesar de todas sus diferencias, el racismo y el multiculturalismo son ambos ideologías que fraccionan la sociedad en grupos diferentes.

Cuando se combina con el relativismo cultural, la ideología posmoderna implica una multiplicidad de verdades. La verdad de un enunciado es autenticada por la identidad del hablante, y todas las identidades están dotadas de igual autoridad. Se crea así un mundo que permite las diferencias pero impide los disensos (Michaels, 2007). Si digo "En cuanto hombre de color rosa, creo que la noticia es…", cualquiera puede decir que esa noticia es falsa para él o ella. Pero ni el otro puede persuadirme a mí, ni yo puedo persuadirlo a él: cada uno de nosotros tiene su propia verdad. No hay nada acerca de lo cual hablar; en un estudio reciente, se informa que una cena del Día de Acción de Gracias en que los invitados pertenecían a

distritos electorales dominados por partidos diferentes duró entre treinta y cincuenta minutos menos que una cena a la que solo asistieron simpatizantes del mismo partido (el promedio fue de doscientos cincuenta y siete minutos; Chen y Rohla, 2018). Nuestras creencias no tienen autoridad alguna sobre los otros porque están condicionadas por nuestra identidad. En un mundo relativista, las noticias de los otros son todas *fake*, y no existe procedimiento alguno por el cual sea posible determinar si son verdaderas o falsas: este es el mundo de la "posverdad".

Como parte de un análisis incisivo y excepcionalmente bien fundado, Lewandowsky, Ecker y Cook (2017) informan algunos resultados de sus investigaciones:

1. "Las correcciones son rara vez totalmente efectivas, vale decir, pese a que se efectúe una corrección, y pese a reconocer que esa corrección existe, la gente en su inmensa mayoría sigue confiando, al menos en parte, en información cuya falsedad conoce. […] En algunas circunstancias, cuando la corrección pone en cuestión las visiones del mundo de las personas, la creencia en la falsa información puede, irónicamente, incluso incrementarse" (2017: 355).
2. Las falsedades inducen a algunas personas a concluir que la verdad es incognoscible, aun a pesar de que el mensaje falso no sea creíble.
3. La propagación de falsedades interfiere en el reconocimiento de otros mensajes como verdaderos.
4. Las personas tienden a persistir en creencias que reconocen como falsas si creen que son compartidas por otros.

Los autores llegan a la conclusión de que:

> Actualmente enfrentamos una situación en la que una importante proporción del pueblo vive en un espacio epistémico que ha abandonado los criterios convencionales de prueba, coherencia interna y búsqueda de hechos. […] Una marca distintiva obvia de un mundo de posverdad es que otorga a las personas el poder de elegir su propia realidad, en la que los hechos y las pruebas objetivas son vencidas por las creencias y los prejuicios existentes (2017: 361-362).

Lo que distingue a las personas no es la información sino las epistemologías alternativas. Datos sólidos presentados por Meeuwis y otros (2018)

demuestran que inversores que veían la economía según diferentes modelos modificaron sus portfolios de modos distintos en respuesta a las elecciones de 2016 en los Estados Unidos, y esas variantes estaban vinculadas con la pertenencia partidaria.

Es más, aun cuando las visiones de individuos particulares permanezcan inalteradas, sus actitudes hacia aquellos con quienes no están de acuerdo pueden ser más o menos hostiles. En los Estados Unidos, el 86% de los demócratas y el 91% de los republicanos tienen opiniones desfavorables del otro partido, y el 41% de los demócratas y el 45% de los republicanos consideran que el otro partido constituye "una amenaza para la nación" (Achenbach y Clement, 2016). Abundan las anécdotas acerca de experiencias de discriminación y maltrato en la vida cotidiana, y muchos datos sistemáticos indican que el nivel general de ira y hostilidad se encuentra en aumento. En 2012, el 33% de los demócratas y el 43% de los republicanos se describían como ofendidos por el candidato presidencial del partido opositor "la mayor parte del tiempo" o "casi siempre", mientras que para 2016, el índice de votantes demócratas que dijo que se sentían así de malquistados con Trump se incrementó al 73%, mientras que el índice de republicanos con ese nivel de hostilidad hacia Hillary Clinton aumentó al 66%. El terreno en el que disponemos de más datos sistemáticos, si bien solo para los últimos años, es en relación con los "delitos de odio". En los Estados Unidos, su incidencia en las 9 áreas metropolitanas más importantes aumentó un 23,3% de 2015 a 2016, con un total de 13.037 (NBC, 2017). Otra fuente informa que se dispararon en el período posterior a las elecciones, con más de 1000 incidentes o delitos denunciados entre el 9 de noviembre y el 12 de diciembre de 2016 (SPLC, 2016). En líneas generales, los incidentes antiinmigrantes (315) siguen siendo los que suscitan la mayor cantidad de denuncias, seguidos por los dirigidos contra los negros (221), los musulmanes (112) y los miembros de la comunidad LGBT (109). Los incidentes que involucraron manifestaciones contrarias a Trump sumaron 26. El Reino Unido registró un incremento de más del 40% en los incidentes discriminatorios denunciados por la víctima entre 2015 y 2016. Además de los delitos de odio basados en la "raza", el Reino Unido también asistió a un aumento de aquellos vinculados con la orientación sexual. Galop, una organización benéfica antiviolencia LGBT con sede en Londres, informó que los delitos de odio por razón de la orientación sexual experimentaron un incremento del 147% durante el verano de 2016. Otros países de Europa también registraron una mayor tasa de delitos de odio en el transcurso de los últimos años. Entre 2014 y 2015, Alemania informó un aumento del 77% en esa clase de delito. Amnistía Internacional denunció que los incidentes de violencia contra cierta "raza" alcanzaron en Alemania el punto máximo registrado desde la Segunda Guerra Mundial. Los datos recopilados

por el Ministerio del Interior de Alemania indican que los refugios para asilados sufrieron 1031 ataques en 2015, un incremento drástico respecto de los 199 acaecidos en 2014, y 69 de 2013. En España, la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas informó que los ataques contra el Islam se incrementaron de 48 en 2014 a 534 en 2015. Además, el Ministerio del Interior de España publicó datos correspondientes a 2015 que incluyen cientos de delitos discriminatorios vinculados con discapacidades, ideología y orientación sexual (Informe de Derechos Humanos, 2017). Francia parece ser la excepción: los delitos racistas (antisemíticos, antimusulmanes y anticatólicos) alcanzaron un punto máximo en 2015 y luego cayeron al 44,7%, de 2034 a 1125, entre 2015 y 2016 (Franceinfo, 2017).

Estos datos, si bien no sistemáticos, revelan que las brechas que dividen a varios países no son solo políticas, sino que tienen raíces profundas en la sociedad. Esos dos niveles se encuentran obviamente relacionados, pero es difícil determinar el sentido de la causalidad, ya que la polarización social y política pueden alimentarse entre sí (Moral y Best, 2018). Lo que estos hechos nos dicen es que no debemos sobrepolitizar nuestra interpretación de la situación actual, que no debemos reducirla a las acciones de los políticos. Las quejas incesantes respecto del mal genio y la incompetencia de Trump no deben oscurecer el hecho de que su triunfo electoral y el apoyo sostenido con el que contó durante su presidencia reflejan algo más profundo, algo que acecha en la vida cotidiana de la sociedad.

---

[14] “Sindicatos” fue la palabra empleada con mayor frecuencia tanto en el Manifiesto Conservador de 1979 como en la campaña electoral de Thatcher. Bajo la presión combinada del desempleo y las leyes hostiles, el movimiento sindical se vio gravemente debilitado: perdió el 17% de sus afiliados en cinco años.

6. ¿Dónde deben buscarse explicaciones?

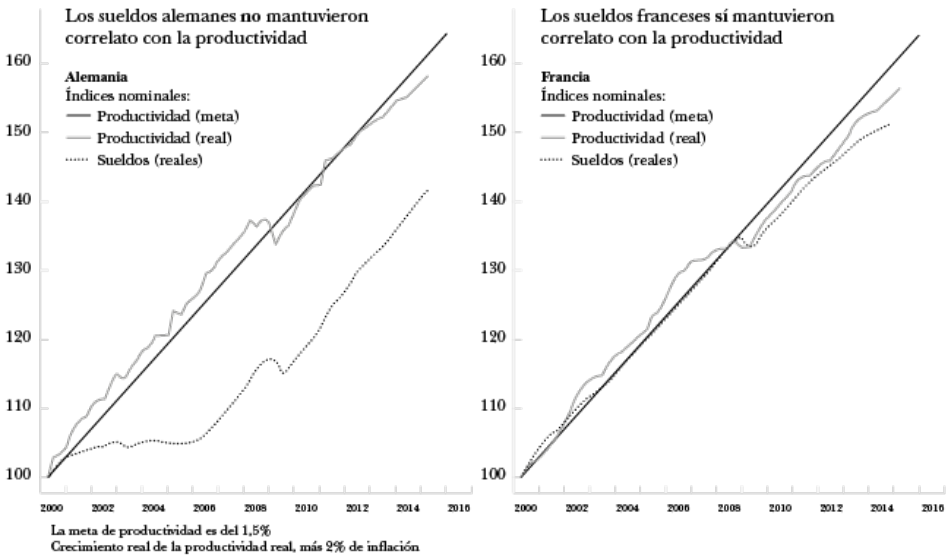
Cuestiones metodológicas

Como ya vimos, las explicaciones pueden tener como eje la economía, la cultura o las estrategias de los partidos tradicionales, quizás todos ellos o quizás alguna combinación de factores. Sin embargo, la mayoría de los gráficos incluidos en capítulos anteriores representan promedios de grupos de países en el tiempo –tendencias centrales–, aunque de por sí cada país dista de presentar la misma imagen. Hasta 2014, no había partidos de derecha radical en Australia, Canadá, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Portugal o España. La proporción de ingresos que percibe el percentil superior muestra un incremento marcado desde la década de 1970 en los países anglosajones, mientras que en Alemania, Japón, Francia, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos permaneció estable. La proporción de encuestados que dijo que se debería poner freno a la inmigración varía desde el 25% en Australia, pasando por el 40% en los Estados Unidos, hasta el 69% en el Reino Unido (encuestas Gallup de 2012 y 2014). Sorprendentemente, la figura 6.1 muestra incluso en Alemania y Francia una clara diferencia en la relación entre crecimiento del salario y crecimiento de la productividad.

Resulta destacable que los Estados Unidos sean, en muchos aspectos, un caso aparte. Es la única democracia desarrollada desde el punto de vista económico en la que un candidato con un programa de derecha radical haya ganado una elección. Mientras en la mayoría de los países no tuvo lugar una disminución de los ingresos medios hasta 2008, en los Estados Unidos llevan más tiempo estancados. Los ingresos más elevados aumentaron más en los Estados Unidos que en otros países. La polarización política es excepcionalmente aguda. Se trata de un país que está experimentando una disminución de su influencia internacional, así como el deterioro de su infraestructura, la educación y la salud. Tal vez más sintomáticos sean los datos recientes generados por Case y Deaton (2017) respecto de patrones de mortalidad correspondientes a hombres blancos de 45 a 54 años, que muestran una marcada declinación de las tasas de mortalidad en Francia, Alemania, el Reino Unido, Australia y Suecia, al tiempo que exhiben un incremento desde fines de la década de 1990 en los Estados Unidos. Por

último, se trata del único sistema presidencialista con elecciones indirectas, lo cual genera problemas de legitimidad cuando un candidato que no obtiene la mayoría de los votos es declarado ganador de acuerdo con las normas constitucionales.

Figura 6.1. Salarios y productividad en Alemania y Francia



Fuente: Banco Central Europeo.

Como evidencian esas diferencias entre países, lo que hemos visto hasta aquí es solo el *Zeitgeist*, el espíritu de la época. Pero el diablo está en los detalles. ¿Cómo han de identificarse, entonces, las relaciones causales? Las causas globales no son suficientes: la globalización no puede explicar las diferencias entre Alemania y Francia. Al menos es necesario que tenga lugar cierta interacción entre causas globales y factores nacionales. Soy escéptico respecto de que los métodos habituales de las ciencias sociales nos sirvan de mucho. Existen demasiadas tendencias comunes y las series temporales son relativamente cortas, de modo que me preocupa que podamos hallar causalidad donde no la hay. De hecho, mientras que los estudios en el nivel agregado tienden a encontrar relaciones entre variables económicas y el apoyo a la derecha radical, los datos de nivel individual dejan muchas dudas (Kates y Tucker, 2017: 1-2). Es más, cuando diferentes Estados del mundo coevolucionan en el tiempo, es difícil determinar la dirección de la

causalidad (Dancygier y Laitin, 2014). Por último, las observaciones transnacionales no son independientes: existe difusión así como disuasión, y se debate si la victoria de Trump incrementó el apoyo al Frente Nacional o si disuadió a los votantes de los Países Bajos de votar por Geert Wilders en 2017.

No hay una manera obvia de proceder, pero resulta instructivo prestar atención al nivel micro.

Votar y apoyar a la derecha radical

La tentación obvia consiste en racionalizar estas actitudes en términos económicos: competencia por el empleo, defensa del salario frente a esa competencia, etc. El apoyo prestado a la derecha radical ¿se relaciona con condiciones económicas individuales o colectivas como el ingreso, experimentar dificultades económicas, sufrir pérdida del trabajo, temer la pérdida del trabajo y otras similares? Una versión más radical de esta pregunta es si esas posturas son racionales desde el punto de vista económico, vale decir, si las políticas propuestas por la derecha radical promueven el mejor interés de quienes la apoyan. Sin embargo, no podemos partir del supuesto de que los individuos perciben con precisión las condiciones económicas o comprenden las consecuencias de determinadas medidas. Incluso la percepción de la propia situación económica resulta teñida por las lealtades partidarias y otros sesgos. Un ejemplo notable de ese hecho es lo sucedido con posterioridad a la elección de Donald Trump: quienes respaldaban a los demócratas modificaron a la baja sus percepciones de su propia situación económica en los últimos cinco años, mientras que los simpatizantes de los republicanos las modificaron para mejor (Brady, Ferejohn y Paparo, 2017). Las percepciones de las condiciones económicas generales son incluso más vulnerables a tales sesgos (Stokes, 2001, Maravall y Przeworski, 2001). Por lo tanto, es una pregunta diferente si las personas racionalizan sus posturas políticas en términos económicos o si esas posturas son racionales en el sentido de que se basan sobre creencias acertadas respecto del mundo.

El respaldo más sólido en favor de los efectos de la pérdida de trabajo en los Estados Unidos es el que proporcionan Autor y otros (2017), quienes encontraron que el aumento de la competencia originada en las importaciones había ejercido un rotundo efecto positivo en el incremento de la proporción de votos obtenidos por los republicanos y atribuyeron la victoria de Trump directamente a las importaciones de China. A su vez, en

un estudio masivo de regiones comprendidas dentro de 15 países de Europa occidental entre 1988 y 2007, Colantone y Stanig (2017: 1) informan que:

> En el nivel distrital, un fuerte shock de importaciones conduce a: 1) incremento del respaldo a partidos nacionalistas; 2) giro generalizado del electorado hacia la derecha; y 3) incremento del respaldo a los partidos de derecha radical. Esos resultados se vieron confirmados por el análisis de la elección de voto en el nivel individual. Además, encontramos datos que indican que los votantes responden a ese shock de manera sociotrópica.

Sin embargo, el efecto de la pérdida de trabajo en el voto por la derecha radical es pequeño: la diferencia entre regiones en el percentil 75 de la pérdida de trabajo y el 25 es de 0,7 puntos de la proporción de votos obtenidos. En otro estudio conducido en varios países, Guiso y otros (2017) hallaron que sufrir dificultades relacionadas con el ingreso en el momento del voto disminuye la inclinación de las personas a votar, pero si en efecto votan, estarán más inclinadas a votar por los partidos "populistas", mientras que le experiencia de haber perdido el trabajo durante los cinco años anteriores reduce la probabilidad de votar sin que la situación tenga efecto alguno sobre la dirección del voto. Así y todo, Margalit (2013), e incluso Ayta, Rau y Stokes (2017), notaron que los efectos políticos del desempleo dependen de la situación económica general y se debilitan con el tiempo. La investigación más detallada de la elección de 2016 en los Estados Unidos que encontré llega a la conclusión de que:

> En cuanto a que las dificultades económicas hayan motivado el apoyo a Trump, los resultados muestran datos mixtos. Sus seguidores cuentan con menor nivel educacional y es más probable que se desempeñen en ocupaciones manuales, pero sus hogares perciben ingresos relativamente altos y no tienen menor probabilidad de quedar desempleados o verse expuestos a la competencia como consecuencia del intercambio comercial o la inmigración. Por otro lado, vivir en comunidades aisladas desde el punto de vista racial con peores resultados en el área sanitaria, menor movilidad social, menor capital social, mayor dependencia de los ingresos proporcionados por la seguridad social y menor flujo de ingresos de capital predice niveles más elevados de apoyo a Trump (Rothwell y Diego Rosell, 2016).

También se dispone de datos que indican que el temor, antes que la

experiencia concreta, motiva las posturas afines a la derecha radical. Minkenberg (2000: 187) encuentra simpatizantes de la derecha entre el "anteúltimo quinto de la sociedad posmoderna, un estrato que está bastante seguro pero que aun así, objetivamente, puede perder algo". Kates y Tucker (2017: 3) llegan a la conclusión de que "solo el pesimismo acerca del propio futuro financiero está positivamente correlacionado con la identificación ideológica de extrema derecha". Fossati (2014) señaló que los individuos con ocupaciones en las que se registran altas tasas de desempleo tienen mayor probabilidad de votar sobre la base de consideraciones económicas.

Particularmente desconcertantes son los resultados obtenidos por Andrews, Jilke y Van de Walle (2014), quienes trabajaron con una encuesta conducida en la totalidad del territorio europeo en 2010 referida a percepciones de tensiones sociales según 4 dimensiones: los pobres y los ricos; gerentes y empleados; viejos y jóvenes; y diferentes grupos étnicos y "raciales". Lo que me provoca perplejidad es que las personas que experimentan dificultades económicas tienen mayor propensión a percibir tensiones más elevadas en las 4 dimensiones. Se podría pensar que algunos encontrarían al culpable de su situación entre los ricos, otros entre los directivos, otros en los ingresos fuera de proporción de los ancianos, y que algunos otros culparían a los inmigrantes. Sin embargo, las personas que perciben alta tensión en una dimensión también la perciben en el resto de las dimensiones. Ni la clase ni la ideología racista ejercen una influencia clara en el modo en que las personas analizan sus condiciones. Culpan a todos porque no saben a quién culpar.

A la luz de lo dicho, el contexto importa. Ivarsflaten (2008) muestra que los partidos de la derecha radical solo tienen éxito si basan sus apelaciones en la cuestión de la inmigración, con independencia de los cambios económicos o la corrupción política. Las conclusiones a las que arriba, sin embargo, son erróneas porque no tiene en cuenta el motivo por el que algunos partidos contrarios al *establishment* recurren a los temas de la inmigración y otros no. Dancygier (2010), a su vez, sostiene que el apoyo a la derecha radical es mayor cuando las condiciones económicas deficientes se combinan con altos flujos de inmigración y cuando los inmigrantes cuentan con poder electoral, de modo que quienes están en el gobierno tienen incentivos para extender beneficios materiales a los inmigrantes.

Sin embargo, no todos los autores coinciden respecto de la relevancia de los factores económicos. Inglehart y Norris (2016) señalan que encuentran apoyo a los partidos populistas entre personas que refieren sufrir dificultades económicas y han experimentado falta de trabajo, pero llegan a la conclusión –no me queda claro sobre qué bases– de que "la reacción cultural" es una explicación más convincente. Hainmueller y Hopkins (2014: 227) cuestionan la importancia de los factores económicos en lo relativo a

las posturas antiinmigración. Informan que:

> Por lo general, las hipótesis fundadas sobre el interés propio no han resultado verificadas, lo cual significa que existen pocos datos acumulados de que los ciudadanos conformen sus actitudes respecto de la inmigración sobre la base de los efectos que pueda tener en su situación económica personal.

Antes bien, señalan, esas actitudes se encuentran motivadas por "preocupaciones sociotrópicas acerca de sus impactos culturales". No tengo idea de qué signifique esto, aparte de racismo. De hecho, Lee y Roemer (2006) ponderaron que el racismo, específicamente la oposición a que personas con piel de color diferente se vean beneficiadas por la extensión de los servicios sociales, tiene un costo económico elevado para los blancos pobres estadounidenses.

Si bien abundan los datos que muestran que los nativos reaccionan de forma negativa frente a las personas que son diferentes de ellos, el origen de esas posturas permanece en penumbras. Si no reflejan condiciones económicas, ¿de dónde surgen esas posturas? ¿Qué hace que las personas adopten actitudes xenófobas, a menudo abiertamente racistas? ¿Qué los dispone a emprender actos hostiles contra personas que tienen una apariencia diferente, hablan un idioma distinto o comen alimentos de otra clase? Las explicaciones psicológicas elegidas por Hainmueller y Hopkins (2014) no hacen más que asignar nuevas etiquetas, en un lenguaje "científico", a lo que observamos sin esclarecernos en absoluto.

A su vez, existen pruebas de que las actitudes se modifican como función de otras transformaciones. McCarty, Poole y Rosenthal (2016) muestran la existencia de una relación muy estrecha entre desigualdad en el ingreso y polarización en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos a partir de 1947. Otro dato es que la percepción de la inmigración como una cuestión política relevante siguió al incremento de la inmigración neta en el Reino Unido.[15] Sin embargo, una explicación contraria consiste en que la xenofobia, el racismo, el nativismo, la intolerancia y otros prejuicios siempre existieron –los inmigrantes alemanes en los Estados Unidos eran denominados *krauts*, los italianos *dagos*, los japoneses *japs*, los polacos *polacks*– pero fueron suprimidos solo de manera temporaria como fruto de la hipocresía, que de repente perdió su "fuerza civilizadora" (Elster, 1998) porque algunos políticos manifestaron públicamente todos aquellos prejuicios. Un dato sorprendente se desprende de una encuesta conducida en los Estados Unidos en 1939: se preguntó a los encuestados si el país debería recibir a 10.000 alemanes, mayormente niños judíos, y el 61% respondió en forma negativa. Algunos alemanes y japoneses siguieron

siendo nacionalistas incluso después de las atrocidades cometidas por esos países durante la guerra, y el lenguaje del "patriotismo", evocado en épocas recientes por los partidos de derecha, autorizó el ingreso de esas actitudes en la esfera pública. Tal vez Trump no haya hecho más que liberar todos los prejuicios existentes que censuraba la corrección política.

Todo lo dicho proviene de fuentes secundarias. Sugiero la lectura de una revisión magistral de este tipo de publicaciones, realizada por Golder (2016), que propone combinar condiciones contextuales y características individuales. Es probable que sea más sencillo decirlo que hacerlo. Sobre la base de lo que sabemos a la fecha, parece que los perdedores reales de la globalización tienden a votar a la derecha y que la perspectiva de la pérdida del trabajo infunde temor en los potenciales perdedores. Sin embargo, si bien todos esos efectos son estadísticamente significativos, solo explican una pequeña parte de las posturas de derecha radical. Los orígenes de tales posturas siguen siendo indescifrables.

Es esta una conclusión exigua, que puede decepcionar a muchos lectores. Pero nadie debe creer la avalancha de textos que parecen tener todas las respuestas. Si leemos artículos escritos por economistas, veremos que las posturas políticas se explican en función de las situaciones económicas; si leemos artículos redactados por psicólogos, el secreto residirá en algunos rasgos psicológicos. Ninguna de esas explicaciones me resulta convincente: los análisis de regresión de las posturas políticas en función de las condiciones económicas siempre hallan alguna condición estadísticamente significativa, aunque es muy poco lo que explican; los psicólogos tienden a asignar nuevas etiquetas a aquello que procuran explicar y afirman que el rasgo reetiquetado es la causa. Nuestra deformación intelectual nos lleva a encontrar siempre algún sentido en las situaciones complejas, a suponer que fenómenos diversos que nos sorprenden han de estar relacionados de alguna manera, que todo debe tener una causa. He confeccionado un listado de varios factores y he resumido a grandes rasgos cada una de las diversas transformaciones recientes –económicas, culturales y puramente políticas– que pueden haber engendrado la situación política actual, pero ese listado no es más que un catálogo, y la conclusión a la que arribo es exigua porque dice que no podemos saber si esos factores están relacionados ni cuáles de ellos son más importantes. Sin embargo, dado lo que sabemos hasta ahora, creo que eso es todo lo que podemos hacer.

---

[15] Según sondeos de Ipsos/MORI de 2013.

7. ¿Qué puede carecer de precedentes?

Antes de que podamos empezar a pensar en el futuro, es útil situar la actual situación en el contexto de lo que hemos aprendido de la experiencia pasada. En la medida que algunos aspectos de las actuales condiciones repitan los de condiciones pasadas, podremos aprovechar las lecciones de la historia sugeridas por las comparaciones de democracias consolidadas que se derrumbaron y democracias que sobrevivieron. Sin embargo, la historia no ilumina el futuro cuando las condiciones del presente carecen de precedentes, de modo que no hay de dónde extraer lecciones. Por eso debemos situar el presente en el contexto del pasado.

Un sencillo análisis estadístico indica que, incluso si se pasa por alto el hecho de que la democracia en los Estados Unidos tiene doscientos años de antigüedad, dado el nivel de ingreso actual en ese país, la probabilidad de que quienes ocupan el gobierno no convoquen a elecciones o llamen a elecciones en condiciones en las que la oposición no tenga posibilidades de ganar es de 1 en 1.800.000 años-país. Si damos crédito a las lecciones que nos brinda la historia, la caída total de la democracia en un país con el ingreso per cápita de los Estados Unidos se ve hoy fuera de las comarcas de lo imaginable. A pesar de las referencias frecuentes a estos eventos trágicos, mirar hacia atrás al advenimiento del fascismo en Europa en las décadas de 1920 y 1930 no aporta lecciones por la sencilla razón de que los países en los que el fascismo llegó al poder eran miserablemente pobres comparados con la actualidad. El ingreso per cápita (en dólares en paridad de poder adquisitivo [PPA] Geary-Khamis 1996, de Maddison, 2011) de Italia en 1922 era de 2631, mientras que en 2008, era de 19.909; el de Alemania era de 3362, en 1932, y de 20.801, en 2008; el de Austria, de 2940, en 1932, y de 24.131, en 2008. Se trataba de un mundo diferente.

También era un mundo diferente en lo ideológico. Los partidos extremos durante el período de entreguerras eran antidemocráticos (Capoccia, 2005): tanto comunistas como fascistas buscaban de manera declarada reemplazar un sistema basado sobre la representación individual por medio de elecciones. Los comunistas despreciaban la democracia por considerarla una máscara que trataba de ocultar la “dictadura de la burguesía” (Lenin, 1959 [1919]) y luchaban por reemplazarla con una “dictadura del proletariado” conducida por un partido único. Los fascistas desdeñaban la democracia en

tanto sistema que promueve conflictos artificiales entre clases y procuraban cambiarla por un sistema fundado en compromisos negociados entre corporaciones organizadas según bases funcionales (Cassese, 2011). Unos y otros prometían reemplazar la "política" con una "administración racional". Contaban con amplia convocatoria, no solo en Europa, sino en el mundo entero, desde la Argentina hasta Mongolia. Sin embargo, esas ideologías ahora están muertas y enterradas. Los partidos "antisistema" de hoy en día no son antidemocráticos. Si bien la etiqueta de "fascista" se blande sin cuidado alguno para estigmatizar a esas fuerzas políticas, estos partidos no propugnan reemplazar las elecciones con alguna otra forma de elegir a los gobernantes. Son desagradables –la mayoría de las personas considera "desagradables" al racismo y la xenofobia– pero esos partidos hacen campaña con el eslogan de devolverle a "el pueblo" el poder que usurparon las élites, acción que en su visión fortalece la democracia. En palabras de una publicidad proselitista de Trump: "El objetivo de nuestro movimiento es reemplazar un *establishment* político fracasado y corrupto con un nuevo gobierno controlado por ustedes, el pueblo de los Estados Unidos".[16] Marine Le Pen prometió convocar a un referéndum respecto de Europa en el cual "ustedes, el pueblo, decidirán".

Tabla 7.1. Condiciones económicas en las democracias que cayeron y las que no antes de 2008, y las medias posteriores a 2008 en las democracias que sobrevivieron

				No Cayó Media
PBI per cápita[a]				23.825
Crecimiento[a]				0,020
Participación de l				0,54
Gini brutos				42,5
Gini neto[c]				33,5

Nota: Las columnas correspondientes a "Cayó" cubren el período hasta 2008; las columnas "Ahora" abarcan el período 2008-2014. Las entradas en cada celda son valores promedio.

Fuente: a En dólares PPA PWT9.0; b De PWT 9.0; c Coeficientes de Gini de ingresos brutos y netos, de Swiid (2014).

Es más, no hay nada antidemocrático en que los ciudadanos deseen contar con un gobierno "fuerte" o "competente y efectivo" –respuestas a preguntas de encuesta que multiplicaron su frecuencia en los últimos años y que algunos comentaristas interpretan como síntoma de un apoyo decreciente a la democracia–. Schumpeter (1942) ciertamente quería que los gobiernos fueran capaces de gobernar y de hacerlo con solvencia, y no veo por qué otros demócratas no querrían lo mismo.

Y sin embargo, nos preocupamos. Nos preocupamos porque sospechamos que algunas de las condiciones descriptas más arriba carecen de precedentes, que las extrapolaciones de la historia pueden no constituir una guía confiable para elucidar el panorama actual. ¿Es así?

En la tabla 7.1, se comparan las condiciones económicas de países en los que la democracia colapsó o sobrevivió antes de 2008 con las condiciones posteriores a 2008 (y anteriores a 2015) de las democracias actuales. Los ingresos promedio son ahora más elevados que los de las democracias que sobrevivieron en el pasado. La desigualdad promedio de los ingresos individuales se equipara a la de las democracias que sobrevivieron. Pero la participación de los trabajadores en la producción, así como el crecimiento de los ingresos promedio son más bajos.

Esos números, sin embargo, no cuentan toda la historia. No olvidemos, en primer lugar, el estancamiento de los ingresos de un segmento –entre el 30 y el 50%– de las personas que perciben los ingresos más bajos. Sus ingresos están estancados desde hace más de cuarenta años en los Estados Unidos, pero desde hace mucho menos tiempo en la mayoría de los países europeos. En los Estados Unidos los ingresos de los individuos más pobres no se incrementaron, básicamente, a causa del aumento de la desigualdad; en Europa continental, el estancamiento posterior a 2008 se debió, en especial, al crecimiento más lento. Por supuesto, dicho estancamiento carece de precedentes durante el período para el cual contamos con datos sobre la distribución del ingreso (de 1950 en adelante), pero quizás también ocurriría lo mismo aunque incluyéramos el período entreguerras. La tasa promedio de crecimiento de los países que en el año 2000 pertenecían a la OCDE fue del 2,1% entre 1978 y 2014, mientras que durante el período de entreguerras fue del 2,3%. Sin embargo, la desigualdad creció en forma marcada durante el período reciente, mientras que según la información fragmentaria de la que disponemos parecería haber decaído de manera significativa en el período anterior.[17] Por lo tanto, existen fundamentos para creer que los ingresos más bajos crecieron con mayor lentitud después de 1978 que entreguerras, lo cual significa que el actual estancamiento de los ingresos de cierto porcentaje inferior de los beneficiarios carece de precedentes históricos, al menos en los últimos cien años.

Resulta especialmente notable la declinación de los sindicatos, la creciente brecha entre aumentos de la productividad y de salarios (que se mantienen casi sin variaciones) y la mengua de la participación laboral en la industria. El poder para controlar el flujo de mano de obra a las empresas con que contaban los sindicatos –conquistado en varios países en la década de 1930 e institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial– se ha venido erosionando con rapidez desde el giro neoliberal de principios de los años 1980, lo cual ha debilitado el poder político de sus aliados electorales, los

partidos de izquierda. La modificación del equilibrio económico y político entre capital y trabajo, combinada con la relajación del control sobre los flujos de capital y la desregulación financiera, redundaron en el estancamiento secular de los ingresos de los asalariados de los estratos más bajos, acentuado por la crisis de 2008.

No debe sorprendernos, por lo tanto, que la creencia en la igualdad intergeneracional se esté erosionando. Es posible que el 60% de los encuestados en los Estados Unidos y el 64% de los de Europa que creen que sus hijos estarán en una peor situación económica que ellos sean demasiado pesimistas y todavía se vean afectados por la crisis de 2008, aunque los datos obtenidos por Chetty y otros (2016) respecto de los Estados Unidos dejan en evidencia que esas creencias no se alejan demasiado de la realidad. No disponemos de datos cuantitativos respecto de lo que creían las generaciones anteriores, pero existen buenos motivos para pensar que la creencia en el progreso material ha tenido un profundo arraigo en la civilización occidental desde la Revolución Industrial. Los ingresos promedio en los países pertenecientes a la OCDE en 2000 se incrementaron 22 veces entre 1820 y 2008. A pesar de las guerras y las crisis económicas, no existió un período de treinta años en los últimos dos siglos en el que los salarios promedio declinaran. Por tanto, si ahora las personas ven con pesimismo el futuro de sus hijos, podríamos estar ante un cambio que afecte a toda la civilización.

Es imposible corroborar si la actual polarización, acompañada por la hostilidad respecto de las personas que sostienen opiniones diferentes, es nueva. Desde luego, es nueva en el período más reciente, pero como ya vimos en los estudios de casos de crisis pasadas, hubo períodos en diversos países, incluidos los Estados Unidos, en que las sociedades se encontraron profundamente divididas. Todo lo que sabemos es que esas divisiones tan intensas son duraderas y difíciles de superar. Dejan cicatrices, que a menudo se ocultan con el silencio, como ocurre en España con la experiencia de la Guerra Civil o en Chile con las divisiones respecto del período de Allende, y tienden a resurgir. Por último, como lo confirma la tabla 7.2, tal vez el cambio reciente más radical sea la erosión de los sistemas de partidos tradicionales. Los sistemas de partidos que cristalizaron en Europa occidental en la década de 1920 siguieron constituyendo, con pocas excepciones, las principales alternativas políticas hasta finales del siglo XX. Exceptuado el período que siguió de inmediato a la Segunda Guerra Mundial, los votantes contaban con la opción de elegir a la centroizquierda o la centroderecha. Los partidos que representaban esas opciones –a veces con nuevas etiquetas, con divisiones y fusiones– siguieron siendo los dos con mayor recuento de votos obtenidos. Cada tanto, aparecían nuevos partidos, pero rara vez tenían éxito y muchas veces eran efímeros. De los dos partidos

en cada país que mayor cantidad de votos obtenían alrededor de 1924, el 90% seguía ocupando ese lugar a fines de la década de 1990, pero solo el 75% sigue ahora en ese puesto. La cantidad de "partidos efectivos" era 3, en 1960, y es de casi 4 ahora. Es más, esa erosión se vio acompañada por tasas decrecientes de participación electoral, con la proporción de votos obtenidos por los partidos de derecha radical en ascenso a medida que decrece la participación. Puede ocurrir que esa erosión se deba a la pérdida de poder de convocatoria de parte de los partidos tradicionales o bien a un alejamiento del centro en las preferencias de los votantes, como sucedió en los Estados Unidos. Sin embargo, la declinación de esos nucleamientos tradicionales no es necesariamente un reflejo de una erosión del centro político; antes bien, puede indicar su debilidad organizativa así como un disgusto generalizado con los políticos profesionales. Todo lo que se puede observar es que los partidos tradicionales ahora quedan en tercer, cuarto o incluso quinto puesto en algunos países, mientras que, en los Estados Unidos, un partido que alguna vez estuvo dominado por los "Republicanos de Rockefeller" ha sido captado por la derecha radical. Lo novedoso es que los dos tipos de organización que solían representar a la clase trabajadora –los partidos socialdemócratas y los sindicatos– han perdido su capacidad de representación. Tanto el porcentaje de votos obtenidos por los partidos socialdemócratas como la densidad sindical son claramente menores en el período más reciente. Lo que también se ha modificado o, al menos, se encuentra en proceso de cambio es la base social de apoyo a los movimientos de derecha (Ignazi, 1992, 2003; Arzheimer, 2013). Tradicionalmente, esos movimientos contaron con el apoyo de la pequeña burguesía –cuentapropistas, pequeños comerciantes, artesanos y granjeros– pero ahora buscan atraer a la clase trabajadora para sumarla a su base histórica. A medida que los partidos socialdemócratas se han ido aburguesando, los partidos de derecha se van proletarizando.

Tabla 7.2. Algunas características políticas de países que eran miembros de la OCDE en 2000, antes y después de 2008

				2000-2007 Mediana
Participación elec				72,1
Partidos efectivos en el electorado				4,68
Partidos efectivos en el Poder Legisl				3,86
Votos socialdemó				21,2
Densidad sindical				33,0

Fuente: Armingeon y otros (2016).

La última diferencia significativa entre el pasado y el presente, una diferencia que resulta alentadora, radica en que las fuerzas armadas han desaparecido en buena medida de la escena política. Las fuerzas armadas desempeñaron un papel decisivo en 9 de 14 derrumbes democráticos enumerados en la tabla 1.1. De hecho, si este texto se hubiera escrito hace unos cuarenta años, la postura política de las fuerzas armadas habría constituido la preocupación central. Sin embargo, sorprendentemente, ya no son un actor político, ni siquiera en América Latina, y desaparecieron de las páginas de la ciencia política.

Se impone explicitar varias salvedades con el fin de evitar conclusiones no deseadas. En primer lugar, las lecciones que nos brinda el pasado no deben tratarse como causales. El carácter endógeno es un problema obvio, por ejemplo: ¿cayeron las democracias porque las economías estaban estancadas o estaban estancadas las economías porque las democracias estaban a punto de derrumbarse? Segundo, los patrones generales ocultan diferencias marcadas entre países específicos. Sean cuales fueren los factores globales que afecten a las democracias –por ejemplo, la depresión económica mundial–, sus efectos operarán de diferente manera en función de las condiciones específicas de cada país. Tercero, "diferencia" y "similitud" son cuestiones de grado, y no sabemos cuánto importa una diferencia en especial. Por último, la lista de condiciones que podemos observar dista mucho de estar completa, y bien puede ocurrir que esa lista omita algunas condiciones que son cruciales, bien solas o en combinación con otras. Por tanto, como ya señalé, no estoy intentando persuadir al lector de nada sino solo aportando material para la reflexión; derivar conclusiones de la historia es un arte, no una ciencia. Cuál sea la conclusión que se desprenda de lo dicho –cuáles son las perspectivas de supervivencia de una democracia en esas condiciones– es solo materia de especulación.

---

[16] Véase <www.youtube.com/watch?v=vST61W4bGm8>.

[17] En los 5 países para los que podemos calcular coeficientes de Gini de ingresos brutos correspondientes al período entreguerras, notamos que decrecieron en Francia de 45, en 1919, a 40, en 1939; en Alemania, de 38, en 1926, a 35, en 1932; en los Países Bajos, de 49, en 1919, a 38, en 1939; en Suecia, de 48, en 1919, a 36, en 1939; y en los Estados Unidos, de 44, en 1919, a 38, en 1939. Estos cálculos se basan sobre la transformación del coeficiente alfa de Pareto que Atkinson, Piketty y Saez (2011) proporcionaron en coeficientes de Gini.

Parte III

¿El futuro?

Antes de formular preguntas acerca de los futuros posibles, necesitamos comprender cómo funciona la democracia cuando funciona como se debe, y de qué manera colapsa o se deteriora. La democracia funciona correctamente cuando las instituciones políticas estructuran, absorben y regulan los conflictos que puedan surgir en la sociedad, cualesquiera sean. Las elecciones –la herramienta con que un colectivo decide quién debe gobernarlo y cómo– son el mecanismo central mediante el cual se procesan los conflictos en las democracias. Sin embargo, ese mecanismo solo funciona bien si lo que está en juego no es demasiado, si perder una elección no constituye un desastre y si las fuerzas políticas derrotadas cuentan con posibilidades razonables de ganar en el futuro. Cuando llegan al poder partidos profundamente ideológicos que procuran eliminar obstáculos institucionales con el fin de consolidar su ventaja política y ganar discrecionalidad en la elaboración de políticas, la democracia se deteriora o "retrocede". Esa perspectiva resulta inquietante porque el proceso no necesariamente implica violaciones de la constitucionalidad y, a su vez, cuando la autocratización sigue una trayectoria constitucional, cuando el gobierno se cuida de preservar la apariencia de legalidad, los ciudadanos carecen de un motivo para coordinar su resistencia. Por este motivo es razonable preocuparse acerca de si esto podría ocurrir en los Estados Unidos o en las democracias maduras de Europa occidental.

8. El funcionamiento de la democracia

Conflictos e instituciones

El punto de partida debe ser que en todo momento, en toda sociedad algunas personas –individuos, grupos u organizaciones– entran en conflicto por algo. A menudo, ese algo comprende diversos tipos de bienes escasos, como el ingreso, la propiedad, las vacantes en la universidad, los órganos para trasplante o el acceso a los servicios públicos. Muchos antagonismos, sin embargo, tienen que ver con cuestiones no relacionadas con la distribución. Algunos surgen porque ciertas personas abrigan opiniones firmes, que a menudo invocan la religión, acerca de cómo deberían actuar las demás personas. Otros, en cambio, nacen del puro deseo de poder, la ambición o la vanidad. Las cuestiones simbólicas también evocan pasiones: en Weimar, una coalición gubernamental se desintegró a causa de los colores de la bandera alemana.

No todos los antagonismos son de naturaleza política. Entre algunos de nosotros, la lealtad a diferentes clubes deportivos instala divisiones profundas, sin que esas divisiones se politicen. Una mujer puede desear llevar una burka en la playa y otra, en cambio, nada, pero esos desacuerdos quedan en el ámbito de lo privado. Aun si algunas personas albergan opiniones respecto de qué deben o no hacer los otros, esas siguen siendo, de todos modos, opiniones privadas. Los antagonismos se convierten en conflictos políticos cuando involucran opiniones acerca de medidas que los gobiernos deberían implementar y de las leyes que tendrían que adoptar, sobre todo, acerca de qué nos deberían obligar o no a hacer los gobiernos, [18] o cuando algunos grupos intentan imponer su voluntad sobre otros por la fuerza, por ejemplo impidiendo el acceso a clínicas que practican abortos u ocupando la propiedad de alguien.

Los conflictos pueden ser más fáciles o más difíciles de resolver de manera pacífica. Difieren en varios aspectos:

1. ¿Cuán divididas están las personas respecto de lo que más desean que ocurra en relación con una cuestión específica? Las respuestas a estas preguntas describen distribuciones de “puntos ideales”: las medidas o las

leyes que los ciudadanos consideran las mejores. Una forma de caracterizar esas distribuciones consiste en preguntar si existe algún resultado preferido por más individuos que otro, y si la proporción de personas a las que les agradan todos los otros resultados disminuye a medida que la distancia respecto de la opción preferida por la mayoría aumenta. Las distribuciones que satisfacen ambas condiciones son "unimodales". Por ejemplo, la distribución actual de actitudes respecto del aborto en los Estados Unidos es unimodal: más personas prefieren que sea legal en la mayoría de los casos que en todos los casos, y más personas prefieren que sea legal en la mayoría de los casos que ilegal en la mayoría o en todos los casos (Pew Research Center, 2018). Sin embargo, puede ocurrir que la cota máxima de las preferencias de las personas se concentre en torno a diferentes resultados. Hace algunos años en Francia, por ejemplo, un gran porcentaje de la población se oponía al matrimonio entre personas del mismo sexo; una proporción menor quería que se permitiera, pero sin derecho a adopción; y otro segmento importante lo apoyaba sin restricciones en relación con la adopción. Esa distribución era bimodal, como es la actual distribución de posturas en los Estados Unidos respecto de la dimensión general liberal-conservador, que se muestra en la figura 5.11. Curiosamente, Medina (2015: figura 1) expone que las posiciones de los votantes en la dimensión izquierda-derecha en veinte países europeos tiende a ser trimodal (como Downs predijo, en 1957), con una gran moda central y sendas modas pequeñas a la izquierda y la derecha.

2. ¿Cuánto les importa a los individuos que los resultados se desvíen de su preferencia ideal? Es obvio que a las personas les disgustan más los resultados que se encuentran más alejados de lo que más deseaban; sin embargo, la intensidad de la pérdida varía en función de la cuestión de la que se trate y depende de cada individuo. Supongamos que alguien quiere que el impuesto marginal máximo sea del 40% y la tasa real es del 30 o el 50%. Esa persona considerará esas tasas impositivas como demasiado bajas o demasiado altas, pero no es probable que su insatisfacción sea muy alta. Sin embargo, para las personas que piensan que en ninguna circunstancia debería permitirse el aborto, incluso la legalización de la "pastilla del día después" es aborrecible: su utilidad decae de manera abrupta cuando esa es la ley. Por tanto, incluso cuando la distribución de puntos ideales es unimodal, los conflictos pueden ser intensos si las personas experimentan una pérdida profunda de utilidad cuando los resultados se desvían incluso mínimamente del óptimo de sus preferencias.

3. ¿Cuán estrechamente relacionadas se encuentran las posturas respecto de

diferentes cuestiones? ¿Son las personas que desean que las leyes sobre el aborto sean más restrictivas las mismas que las que se oponen a la inmigración? ¿Son las personas que se oponen a la inmigración las mismas que quieren mayor redistribución del ingreso? Si las respuestas a estas preguntas son positivas, las divisorias se superponen; si son negativas, esos deslindes se entrecruzan. Por ejemplo, las posturas negativas respecto de la inmigración se correlacionan con la homofobia y el sexismo en todos los países de la OCDE. Las divisorias tienden a superponerse cuando las preferencias se asocian con algunas otras características, como religión, ingreso o educación. Según la encuesta efectuada por Pew que se citó en tramos previos, por ejemplo, solo el 25% de los evangelistas blancos aceptan la legalización del aborto en ciertas circunstancias, mientras que más del 50% de los católicos, cerca del 70% de los protestantes tradicionales y el 75% de las personas no ligadas a ninguna religión sí lo aceptan. Visto que esos grupos difieren también respecto de otras cuestiones morales, los clivajes están superpuestos. A la vez, otros clivajes pueden entrecruzarse: Lipset (1960) ha sostenido que las posturas acerca de la democracia versus el autoritarismo dividen a la clase trabajadora; ya examinamos la división entre el SPD y el KPD en la Alemania de Weimar.

Es razonable esperar que los conflictos sean más difíciles de resolver pacíficamente cuando las preferencias óptimas de las personas registran mayores diferencias, cuando la pérdida de utilidad asociada con desviaciones de esas preferencias ideales es más intensa y cuando las divisorias se superponen y separan con claridad grupos que ya de todos modos son identificables (Coser, 1964). Esto no significa que los gobiernos adopten una actitud pasiva cuando enfrentan conflictos difíciles de gestionar. Una estrategia natural de los gobiernos reside en intentar persuadir a los individuos de que sea lo que fuere aquello que los divide no reviste tanta importancia como aquello que los une. La “unidad” –en el sentido de “unidos sobreviviremos”, “armonía” y “cooperación”– es incesantemente propagada en apelaciones al nacionalismo, evocaciones de las raíces comunes aun a pesar de orígenes diferentes, celebraciones de los feriados nacionales, himnos y banderas, expresiones de orgullo inspirado por las fuerzas armadas o por los resultados obtenidos por el país en los Juegos Olímpicos; y la lista no se interrumpe aquí. Incluso después de elecciones que provocaron grandes divisiones siempre sigue un discurso “de unidad”. Según sé, Donald Trump fue el primer presidente de los Estados Unidos que no hizo un llamamiento a la unidad en su discurso de asunción del cargo. Una declaración de Salvador Allende, distorsionada como “No soy presidente de todos los chilenos”, trajo un enorme perjuicio.

Es difícil saber si tales exhortaciones son, en realidad, efectivas, pero el hecho es que los conflictos a menudo persisten a pesar de ellas. Solo con

fines heurísticos, imaginemos que las preferencias pueden situarse en una única línea (utilidad), con una masa de personas en los puntos señalados como A y B:

— A — x — B —

El punto x es una solución potencial al conflicto. Supongamos que el punto A representa la preferencia por la apertura del acceso a la ciudadanía a todos los inmigrantes, legales e ilegales, y el punto B es la preferencia por la deportación de todos los inmigrantes ilegales, sin tener en cuenta consideraciones familiares de ningún tipo; y el punto x la preferencia por alguna solución intermedia, por ejemplo legalizar la condición de los padres cuyos hijos nacieron en el país. Si A y B se encuentran suficientemente alejados entre sí en la escala de la utilidad, el conflicto puede no tener solución. Digamos que para las personas situadas en B el punto x resulta inaceptable, y que para las personas ubicadas en A no resulta aceptable cosa alguna que se sitúe más allá de x. En ese caso, el conflicto no tiene una solución que resulte aceptable para los dos grupos. Recordemos la situación de Chile: no poder nacionalizar algunas grandes empresas en conjunto resultaba inaceptable para la coalición de gobierno, mientras que nacionalizar esas empresas solo de a una por vez era lo aceptable para la oposición. El conflicto chileno carecía de solución pacífica.

Lo mismo se aplica a más de una dimensión. Recordemos que uno de los grandes partidos de Alemania, el SPD, era socialista en la dimensión económica y democrático en la política, mientras que otro partido, el DNVP, era capitalista y autoritario. Dado que cualquier coalición mayoritaria necesariamente debía incluir a los dos, el conjunto de soluciones de compromiso que contaría con el apoyo de la mayoría en el Parlamento era un conjunto vacío.

¿Cómo se logra, entonces, procesar tales conflictos en paz y en orden, sin restringir las libertades políticas, respetando los procedimientos y las normas que indican los intereses, valores o ambiciones que deben prevalecer en determinado momento?

Las instituciones políticas gestionan ordenadamente los conflictos mediante

1. la estructuración de esos conflictos,
2. su absorción y
3. la regulación de esos conflictos de conformidad con reglas.

El orden institucional prevalece solo si esas fuerzas políticas que gozan de acceso (constituido dentro de ese marco) al sistema representativo realizan actividades políticas, y si esas organizaciones cuentan con incentivos para perseguir sus objetivos por medio de las instituciones mismas así como para tolerar resultados no favorables. En concreto, los conflictos continúan en orden si todas las fuerzas políticas abrigan alguna expectativa, en el presente o, al menos, en un futuro no demasiado distante, procesando sus intereses dentro de dicho marco, a la vez que perciben que habría poco por ganar si recurrieran a acciones no inscriptas dentro del alcance de lo institucional.

Nótese que el pensar en términos estratégicos parte del supuesto de que las organizaciones pueden disciplinar las acciones de sus seguidores. Como Maurice Thorez comentó con precisión en 1936: "Hay que saber cuándo poner fin a una huelga". Pizzorno (1964) observó que organización es capacidad para la estrategia. Las organizaciones pueden actuar estratégicamente solo si cuentan con la capacidad para activar y desactivar a sus seguidores, en función de consideraciones estratégicas. Cuando carecen de esa capacidad, los conflictos políticos pueden asumir la forma de estallidos "espontáneos" sin organización alguna.

1. Las instituciones políticas dan estructura a los conflictos. Esas instituciones definen las acciones que los actores particulares pueden adoptar, proporcionan los incentivos asociados con cada curso de acción y las restricciones a posibles resultados. Como consecuencia, configuran las acciones que todos los actores pueden emprender en función de sus intereses o valores, y determinan los resultados colectivos, lo cual tiene como producto final equilibrios. Es obvio que nadie compite para conquistar el cargo de presidente en sistemas que carecen de tal puesto, como una monarquía parlamentaria. Apenas menos obvio es que la competencia por el cargo de primer mandatario es más intensa en sistemas en los que el presidente es el jefe del Ejecutivo que en aquellos en los que solo ocupa un cargo ceremonial de jefe de Estado. Un ejemplo más complejo es el constituido por el efecto de los sistemas electorales en la competencia electoral. Con un sistema de distrito único/miembro único y 2 partidos, esos partidos cuentan con incentivos para desplazarse hacia el centro de las preferencias de los votantes; con un grado elevado de proporcionalidad, los partidos procuran maximizar su nicho, lo cual puede conducir a que algunos de ellos mantengan posturas extremas. Tales ejemplos son inacabables.

Todo sistema político moldea las formas en las que las fuerzas sociales se organizan como actores políticos, regula las acciones que esos actores pueden llevar adelante y limita los resultados de políticas que están sujetos a competencia institucional. Por ejemplo, las reglas según las cuales los

votos se transforman en escaños –sistemas electorales– influyen en la cantidad de partidos que toman parte en la contienda electoral y los intereses que representan: funcionales, regionales, religiosos, étnicos, etc. Las reglas relativas a la sindicalización afectan la cantidad de asociaciones gremiales, su organización sectorial y la medida de su centralización. Las normas en materia de acciones de clase determinan si solo los individuos o también los grupos que comparten las mismas quejas pueden presentarse ante los tribunales. Otras reglas definen las acciones que pueden adoptarse dentro del marco institucional. La mayoría de los países, por ejemplo, cuentan con leyes que regulan si los lobbies de negocios y los sindicatos pueden brindar apoyo financiero a los partidos políticos. La mayor parte de los países dispone de leyes que establecen qué huelgas son legales y cuáles no. Por último, los tribunales constitucionales o cuerpos equivalentes pueden invalidar aquellos resultados que no resulten coherentes con algunos principios básicos que están por encima de la competencia pluralista, principios que a menudo, aunque no necesariamente, son consagrados por las constituciones.

Los partidos políticos moldean la opinión pública, compiten en las elecciones y ocupan cargos ejecutivos y legislativos. En un punto, los partidos pasaron a ser la principal forma de organización de intereses. Fueron un mecanismo para expresar y sumar intereses, organizaciones verticales que integraron a los individuos a las instituciones representativas. Sin embargo, por motivos que siguen siendo oscuros, se transformaron con el transcurso del tiempo en organizaciones que funcionan de manera intermitente solo en épocas de elecciones. Perdieron su función socialmente integradora: nadie podría decir hoy en día, junto con Michael Ostrogorskij (1981): “No los convenzan; intégrenlos socialmente”. Todo tipo de conexión diaria, permanente, se ha desvanecido. Y cuando los partidos carecen de una conexión vertical cotidiana con las personas que son quienes terminan apoyándolos en el momento de las elecciones, no pueden disciplinar sus acciones políticas.

Los grupos de interés, ya sean lobbies empresariales, grupos religiosos o asociaciones de voluntarios, procuran ejercer influencia sobre los partidos políticos así como promover sus intereses dirigiéndose en forma directa al Ejecutivo, incluidos los más bajos estratos de la burocracia. Una importante diferencia en lo que atañe a la estructuración de conflictos radica en el área de regulación de intereses definidos funcionalmente. Los sindicatos estuvieron prohibidos en todos los países europeos hasta mediados del siglo XIX. Si bien al final pasaron a ser legales, en todas las democracias el Estado regula al detalle las condiciones en las cuales se pueden formar, si pueden existir una o varias organizaciones dentro de cada sector de la industria o lugar de trabajo particular, si los acuerdos colectivos cuentan con fuerza de

ley, si los acuerdos alcanzados por los sindicatos se aplican a quienes no pertenecen a esos gremios, etc. Nótese que, como se muestra en la figura 5.9, la densidad sindical promedio declinó en forma marcada alrededor de 1980, de modo que el poder de las organizaciones sindicales sobre los trabajadores se erosionó de una forma similar al de los partidos políticos sobre sus simpatizantes. Los lobbies empresariales no son objeto de la misma regulación estricta: solo algunos países exigen que se registren como tales y que lleven adelante sus actividades de manera transparente. Las asociaciones voluntarias están reguladas principalmente por medio de las leyes fiscales en los casos en que solicitan ser reconocidas como organizaciones sin fines de lucro.

Las leyes civiles y su aplicación por parte de los tribunales individualizan los conflictos. Sin recurso a la justicia, muchos conflictos asumen la forma de protestas colectivas espontáneas, como en China. Pero cuando los individuos cuentan con la posibilidad de dirigir sus reclamos a los tribunales, los conflictos entre ellos y el Estado quedan descentralizados: en la Argentina, por ejemplo, los ciudadanos demandan al Estado en los tribunales por no brindar servicios garantizados por la Constitución (Smulovitz, 2003). Los tribunales son un canal que les permite a los demandantes procesar sus conflictos sin recurrir a organizaciones colectivas.

En resumen, los Estados determinan la organización de las fuerzas políticas que pueden hacer su aparición en el terreno de las instituciones políticas. Toda otra forma de actividad política es tolerada con incomodidad o bien reprimida con energía.

2. Las instituciones absorben los conflictos políticos cuando las fuerzas políticas que pueden, en potencia, adoptar otras maneras de promover sus intereses o valores cuentan con incentivos para desplegar sus acciones en el marco institucional. Lo que importa no es tan solo si ganan o pierden, sino qué pueden ganar o perder: cuánto es lo que está en juego. En un conflicto por salarios, por ejemplo, se pone menos en juego que en una huelga en protesta por despidos. Lo que se arriesga en un conflicto por el vertido de desechos tóxicos en los ríos puede no ser mucho para una industria, pues no involucraría más que mayores o menores ganancias, pero en cambio sí lo es para quienes se verían expuestos a las sustancias venenosas. Lo que se juega en una decisión de ir o no a la guerra puede ser inmenso para toda la población. Cabe señalar que en numerosos conflictos, los beneficios de las decisiones gubernamentales están concentrados, mientras que los costos se encuentran distribuidos: una alícuota sobre una pasta dental que incrementa de manera significativa la ganancia de los productores puede ser casi imperceptible para los consumidores. En los conflictos que suponen poder político futuro, es mucho lo que está en juego porque sus resultados son

difíciles de revertir. Las políticas de flexibilización del mercado laboral, por ejemplo, pueden reducir o no el desempleo, pero socavan el poder de organización de los sindicatos y, por ende, sus posibilidades de influir en las políticas en el futuro.

De manera esquemática, pensemos en el hecho de que cada fuerza política organizada espera ganar algo procesando sus intereses en un marco institucional y cuenta con cierta idea respecto de qué tan reversible sería el resultado en caso de que perdiera, de modo que tiene ciertas expectativas respecto del valor que entraña participar en el interjuego institucional de intereses. La alternativa a la que cada fuerza política se enfrenta radica en emplear sus recursos fuera del marco institucional, recurriendo a la violencia o a otras formas poco eficientes de procesar los conflictos (véase más abajo). John McGurk, presidente del Partido Laborista Británico entre 1918 y 1919, expresó esa opción de manera sucinta:

> Somos constitucionalistas o no somos constitucionalistas. Si somos constitucionalistas, si creemos en la eficacia del arma política (y así lo hacemos o ¿por qué, si no, tendríamos un Partido Laborista?), entonces es tanto insensato como antidemocrático volvernos sobre nuestros pasos y exigir que reinstauremos las protestas sindicales masivas, solo porque no logramos obtener la mayoría de los votos (cit. en Miliband, 1975: 69).

Su visión, sin embargo, no siempre es compartida: por ejemplo, Jean-Luc Mélenchon, el líder de un nuevo partido político de izquierda francés, anunció tras su derrota electoral que sacaría a sus seguidores a las calles. Es más, debemos ser cautos al suponer que tales opciones son dictadas por consideraciones estratégicas. Cada sociedad tiene un grupo marginal de fanáticos, personas que actúan sin considerar las consecuencias.

Tanto los recursos que los grupos específicos llevan al interjuego institucional de intereses como los que pueden movilizar para la acción fuera del marco institucional son específicos de cada uno de esos agrupamientos. Las corporaciones multinacionales disponen de un efectivo poder de lobby pero carecen de la capacidad para convocar a la gente a volcarse a las calles. Los sindicatos pueden contar con menos influencia política, pero en contrapartida tienen un poder de huelga que puede provocar estragos. No se supone que las fuerzas armadas tengan poder institucional alguno, pero son las que tienen las armas. Para absorber con efectividad los conflictos, el poder de actores particulares dentro del marco institucional no puede divergir en demasía de su capacidad para concretar sus objetivos fuera de él. Las instituciones funcionan a la sombra del poder no institucional.

3. Las instituciones regularán los conflictos si los perdedores aceptan resultados determinados por la aplicación de normas institucionales. Puede suceder que los actores políticos usen las instituciones y, aun así, rechacen un resultado desfavorable. Se podría pensar, y algunos teóricos así lo hacen, que esas situaciones no son posibles. El argumento que se esgrime es que si un grupo adoptara una estrategia del tipo "Voy a tratar dentro del marco institucional y, si fracaso, iré por fuera de las instituciones", entonces el grupo o grupos con el cual se encuentra en conflicto no encauzaría sus acciones merced a las instituciones al saber que su victoria institucional sería huera. Por tanto, prosigue el argumento, "si los actores acuerdan respetar ciertas reglas, las obedecen" o "si no tienen la intención de obedecerlas, los actores no aceptan las reglas" (Buchanan y Tullock, 1962; Calvert, 1994). Por supuesto, vemos situaciones en las que un conflicto debería haberse concluido de conformidad con ciertas reglas y, sin embargo, los perdedores no aceptan el resultado y recurren a acciones no institucionales. A veces, los acuerdos colectivos concertados por las organizaciones sindicales son rechazados por los trabajadores, que inician huelgas por cuenta propia sin la conformidad del liderazgo. Un cuerpo legislativo puede aprobar una ley que provoca la salida de la ciudadanía a las calles para manifestar su protesta: las reformas educacionales en Francia suelen dar lugar a movilizaciones masivas de oposición. Ni siquiera los resultados electorales son aceptados siempre por los perdedores: entre las democracias que se derrumbaron, eso fue lo que sucedió en Honduras, en 1932, y en Costa Rica, en 1958. La clave radica en la incertidumbre: los resultados del interjuego institucional no pueden predecirse con exactitud. Por lo tanto, un grupo puede calcular *ex ante* que obtendrá algo orientando sus actividades dentro del marco institucional y descubrir, luego, que ha perdido y que el *statu quo* resultante es peor que el que esperaba lograr yendo por fuera de los canales institucionales. A su vez, el otro grupo puede creer *ex ante* que perder resultaría tolerable para sus oponentes y descubrir *ex post* que no lo es.

Un aspecto importante de las instituciones reside en si proporcionan reglas determinadas de acuerdo con las cuales poner fin a los conflictos. Hemos visto en el caso chileno, por ejemplo, que el marco legal contenía dos normas contradictorias para abordar el monopolio estatal de las armas: por un lado, el Congreso aprobó una ley otorgando jurisdicción sobre ese monopolio a las fuerzas armadas y dotándolas de la potestad de registrar los edificios gubernamentales en busca de armamento; por otro lado, la ley le otorgó al presidente la autoridad de no permitir el ingreso de las fuerzas armadas a edificios públicos. Por ende, el estatus constitucional del registro en busca de armamento pasó a ser indeterminado, lo cual debilitó la postura de los generales que adherían al principio de no intervención en tanto el

presidente no violara la Constitución. Quizás el ejemplo más flagrante de indeterminación constitucional sea el que se suscitó en Ecuador en 1977 cuando tres personas estuvieron en condiciones de reclamar para sí, con cierta justificación, la presidencia de la nación, y la Corte Suprema se rehusó a arbitrar el conflicto (Sánchez-Cuenca, 2003: 78-79). Los ejemplos son numerosos, pero la cuestión general es que a veces ni las constituciones ni las leyes proporcionan una guía clara para resolver conflictos particulares y, entonces, la distinción entre institucional y no institucional se disuelve.

Dada esta caracterización de los conflictos y las instituciones, la pregunta que surge en forma natural es si todas las instituciones pueden gestionar todos los conflictos de manera ordenada. Por ejemplo, algunos autores consideran que un sistema electoral menos proporcional habría generado gobiernos estables en la Alemania de la República de Weimar. Otros, a su vez, señalan como responsable institucional del derrumbe de Weimar el art. 48 de la Constitución, que permitía que un presidente designara un gobierno sin apoyo del Parlamento e, incluso, en oposición a él (Bracher, 1966: 119). En sentido inverso, algunos autores creen que si Chile hubiera contado con sistema parlamentario en lugar de sistema presidencialista, se habría formado una coalición mayoritaria de centroderecha, y la democracia habría sobrevivido. Cabe también preguntarse qué habría sucedido en Francia si la Cuarta República hubiera continuado en lugar de ser reemplazada por un sistema presidencialista. Lamentablemente, cualquiera de esas afirmaciones deben apelar a lo contrafáctico, de modo que son, de manera inevitable, de carácter especulativo. Sabemos lo suficiente acerca de las instituciones para comprender que, dada la estructura de las divisorias políticas, algunas podrían generar gobiernos efectivos y estables mientras que otras no podrían hacerlo. Sin embargo, es imposible saber si un marco institucional distinto hubiera evitado la llegada de Hitler al poder o la caída de la democracia en Chile: son demasiadas las contingencias implicadas.

La institución fundamental mediante la cual se procesan los conflictos en las democracias son las elecciones. Sin embargo, son un modo peculiar de procesar conflictos: tienen lugar en fechas determinadas que se fijan con independencia de la situación política del momento en la mayoría de los países y supuestamente determinan las relaciones de poder político durante un futuro definido. No obstante, la vida política nunca se detiene: el día que las elecciones concluyen, los partidos ya empiezan a hacer campaña para la siguiente elección. Pero la actividad política entre elecciones no se limita a la política electoral. Las medidas dispuestas por un gobierno elegido por la mayoría pueden enfrentar la oposición de grupos que albergan sentimientos intensos respecto de cuestiones particulares. Es más, incluso si un gobierno resulta electo con el voto de la mayoría, no todas las medidas que proponga gozarán, necesariamente, de apoyo mayoritario. Por tanto, es necesario

examinar por separado qué sucede en las elecciones y qué ocurre en los períodos entre comicios.

Las elecciones como método para procesar conflictos

Elegimos nuestros gobiernos mediante comicios. Los partidos proponen políticas y presentan candidatos; nosotros votamos; alguien es declarado ganador de acuerdo con reglas preestablecidas; el ganador ocupa el cargo en el gobierno que estaba en disputa; el perdedor se va a su casa. A veces, se presentan problemas técnicos, pero, en general, el proceso opera sin tropiezos. Nos gobiernan durante algunos años y luego tenemos la oportunidad de decidir si queremos conservar en el cargo a quienes lo ocupan en la actualidad o si queremos expulsar a esos canallas. Todo es tan rutinario que lo damos por sentado. ¿Qué condiciones lo hacen posible?

Vemos aquí lo esencial del enigma. Supongamos que deseo algo que alguien más desea; a veces, puedo desear lo que no es mío, pero la aplicación de cierta regla indica que otra persona debe obtenerlo. ¿Por qué habría yo de obedecer esa regla?

Tal vez la mera perspectiva de que los gobiernos puedan cambiar resulte en una regulación pacífica de los conflictos. Para ver este argumento en su forma más patente, imaginemos que los gobiernos fueran seleccionados arrojando una moneda, no necesariamente algo justo. “Cara” significa que los actuales gobernantes deben permanecer en el cargo; “ceca”, que deben irse. Así, una lectura de la moneda arrojada designa a “ganadores” y “perdedores”. Esa designación es una instrucción relativa a lo que deben y no deben hacer los ganadores y los perdedores: los ganadores deben instalarse en una Casa Blanca, Azul o Rosada, o tal vez un palacio; mientras estén allí, pueden tomar todo lo que los límites constitucionales les permitan para ellos y sus partidarios. Una vez que culmine su mandato, deberán volver a arrojar la misma moneda. Los perdedores no se mudarán a la Casa de que se trate y deberán aceptar no recibir más de lo que les sea dado.

Cuando la autorización para gobernar se ve determinada por un sorteo, los ciudadanos carecen de sanción electoral, prospectiva o retrospectiva, y quienes ocupan el cargo no tienen incentivos electorales para comportarse de manera apropiada mientras sean gobierno. Porque elegir gobiernos mediante un sorteo hace que las probabilidades de supervivencia de esos gobiernos sean independientes de su conducta, no existen razones para esperar que quienes gobiernan actúen de manera representativa porque desean obtener la reelección: cualquier vínculo entre elecciones y

representación resulta seccionado. Con todo, la sola perspectiva de que los partidos se alternen en el gobierno puede inducir a las fuerzas políticas en conflicto a cumplir con las normas antes que recurrir a la violencia. Si bien los perdedores sufren temporariamente al aceptar el resultado de la ronda presente, si tienen suficientes probabilidades de ganar en rondas futuras pueden preferir aceptar el veredicto de la moneda en lugar de recurrir a la violencia en su búsqueda del poder. De manera similar, si bien los ganadores preferirían no volver a arrojar la moneda, puede resultarles más provechoso dejar el cargo de manera pacífica antes que provocar una resistencia violenta si deciden usurpar el poder.

Examinemos la situación desde el punto de vista de los perdedores en una elección particular. Enfrentan la opción de o bien recurrir a la violencia con el fin de tomar el poder por la fuerza o aceptar el costo de haber perdido y esperar ganar la próxima vez que se arroje la moneda al aire. Lo que hagan depende de sus posibilidades de triunfar por la fuerza, del costo de luchar, de las pérdidas que implique ser gobernado en contra de su voluntad y de sus probabilidades de ganar la próxima vez. Este cálculo puede inclinarse hacia cualquiera de los dos lados, pero los perdedores esperarán siempre y cuando las medidas impuestas por los ganadores no resulten demasiado extremas o siempre y cuando sus probabilidades de ganar en la próxima oportunidad sean suficientemente altas. A su vez, los ganadores saben que para impedir que los perdedores se alcen en armas, deben moderar sus políticas y no abusar de la ventaja que les otorga estar en el cargo para negarles a los actuales perdedores sus oportunidades de ganar en el futuro. Regular los conflictos arrojando una moneda genera una situación en la que esperar pacíficamente la oportunidad futura de ganar puede ser la mejor opción para cada parte, siempre que la otra parte haga lo propio. El derramamiento de sangre se evita por el mero hecho de que las fuerzas políticas esperan alternarse en el poder.

Pero nosotros no empleamos dispositivos aleatorios para votar; votamos. Votar es una imposición de una voluntad sobre otra voluntad. Cuando se llega a una decisión por medio del voto, algunas personas deben someterse a una opinión diferente de la suya o a una decisión contraria a sus intereses. Votar genera ganadores y perdedores, y autoriza a los ganadores a imponer su voluntad, aunque dentro de ciertos límites, sobre los perdedores. ¿Qué diferencia implica el hecho de votar? Una respuesta a esa pregunta consiste en que el derecho a votar impone la obligación de respetar el resultado de la votación. Según esta manera de ver las cosas, los perdedores obedecen porque consideran su obligación acatar los resultados que emanan de un proceso de decisión en el cual tomaron parte de forma voluntaria. Los resultados de las elecciones son “legítimos” en el sentido de que las personas están dispuestas a aceptar decisiones de un contenido hasta ese momento

indeterminado a condición de poder participar en la toma de esas decisiones. Si bien este modo de ver las cosas no me resulta convincente, sí considero que el hecho de votar induce el acatamiento, aunque por medio de un mecanismo diferente. Votar es una manera de "sacar músculo", de ponderar la fuerza de cada cual, una lectura de las probabilidades con las que se cuenta en caso de un eventual conflicto. Si todos los hombres tienen la misma fuerza (o las mismas armas), entonces la distribución de los votos es un sustituto del resultado de una guerra. Como es obvio, una vez que la fuerza física se aleja de los meros números, cuando la capacidad para librar una guerra se vuelve profesional y técnica, votar deja de proporcionar una lectura de las probabilidades en caso de un conflicto violento. Pero el acto de votar revela, indudablemente, información acerca de pasiones, valores e intereses. Si las elecciones constituyen un sustituto pacífico de la rebelión, es porque informan a todo el mundo quién se rebelaría y contra qué. Los comicios brindan información a los perdedores ("Esta es la distribución de fuerzas: si desobedecen las instrucciones transmitidas por los resultados de la elección, contamos con más posibilidades de vencerlos en una confrontación violenta de las que ustedes tienen de vencernos a nosotros") y a los ganadores ("Si no vuelven a llamar a elecciones o si toman demasiado, disponemos de capacidad para oponer una importante resistencia"). Las elecciones, incluso aquellas en las que el oficialismo goza de una ventaja abrumadora, proporcionan cierta información acerca de las probabilidades con que cuentan las fuerzas políticas en conflicto en caso de una eventual resistencia. Reducen la violencia política al revelar los límites de las posibilidades de gobernar.

Al final, las elecciones promueven la paz porque hacen posibles horizontes intertemporales. Incluso si se cree que a las personas les importan más los resultados que los procedimientos, la perspectiva de que partidos afines a sus intereses puedan ganar las riendas del gobierno despierta la esperanza y alienta la paciencia. Para muchos, la elección de 2000 en los Estados Unidos fue un desastre, pero todos sabíamos que habría otra en 2004. Cuando el resultado de la elección de 2004 fue aun peor, seguimos esperando la de 2008. Y, por increíble que pueda parecer, el país que eligió y reeligió a Bush y a Cheney, votó por Obama. Quienes votaron en contra de Trump esperaron su derrota en 2020. Las elecciones son la sirena incitadora de la democracia: reavivan nuestras esperanzas una y otra vez. Volvemos a desear ávidamente ser atraídos por promesas y a jugarnos en apuestas electorales. Entonces, obedecemos y esperamos. El milagro de la democracia reside en que fuerzas políticas en conflicto obedezcan los resultados de la votación. Personas armadas obedecen a quienes no están armadas. Las autoridades arriesgan su control de los cargos gubernamentales llamando a elecciones. Los perdedores aguardan su oportunidad de acceder a los cargos. Los

conflictos se regulan, se procesan de conformidad con reglas y resultan, de ese modo, limitados. Esto no es consenso, pero tampoco caos: solo conflicto regulado, conflicto sin derramamiento de sangre. Las boletas electorales son "piedras de papel".

Sin embargo, este mecanismo no siempre funciona. Las elecciones procesan de forma pacífica los conflictos si se juega algo, pero no demasiado, en sus resultados (Przeworski, Rivero y Xi, 2015). Si no hay nada en juego, si las políticas siguen siendo las mismas sin importar quién gane, los ciudadanos advierten que votaron en elección tras elección, que los gobiernos cambiaron pero que sus vidas no experimentaron modificación alguna. Pueden llegar a la conclusión de que las elecciones carecen de consecuencias y perder incentivos para participar. El peligro inverso tiene lugar cuando lo que está en juego sí es demasiado, cuando haber formado parte del lado perdedor fue sumamente costoso para algunos grupos y sus perspectivas de estar del lado ganador en el futuro son escasas, de modo que entienden sus pérdidas como permanentes o, al menos, muy duraderas. Cuando quienes ocupan los cargos de gobierno vuelven casi imposible para la oposición ganar las elecciones, a la oposición no le queda otra opción más que alejarse de ellas.

El gobierno y la oposición entre elecciones

Podría argumentarse que mantener el orden público entre elecciones competitivas no debería resultar problemático, precisamente porque la perspectiva de contar con la posibilidad de ganar futuras elecciones es suficiente para hacer que los perdedores actuales sufran en silencio hasta entonces. Si bien O'Donnell (1994) diagnosticó erradamente esta reducción de la política a las elecciones como una patología latinoamericana –"democracia delegativa"–, para James Madison esa era la manera en que el gobierno representativo debe funcionar: los ciudadanos eligen los gobiernos, pero no son ellos quienes han de gobernar. Lippmann (1956) insistió en que el deber de los ciudadanos "es definir quién ocupa el cargo y no dirigir a quien lo ocupa". Schumpeter (1942) advirtió a los votantes que

> deben comprender que, una vez que eligieron a un individuo, la acción política le compete a él, no a ellos. Esto significa que deben abstenerse de darle instrucciones acerca de qué ha de hacer.

Como descripción, esta caracterización es sin duda errónea (Manin, 1997,

2017). Los conflictos respecto de políticas y medidas son el sustento de la política cotidiana. Las actividades políticas no se limitan a las elecciones, ni siquiera a los esfuerzos orientados a influir sobre los resultados de futuras elecciones. Es más, si bien la oposición a las políticas del gobierno puede limitarse al marco institucional, bajo ciertas condiciones se derrama fuera de él.

La oposición parlamentaria puede modificar o detener algunas acciones del gobierno. Si una medida propuesta por el gobierno está sujeta a la aprobación legislativa, el gobierno puede enfrentarse al fracaso en el Parlamento. Los partidos de la oposición pueden persuadir a los partidarios del gobierno de modificar sus opiniones, pueden ejercer sus prerrogativas institucionales para bloquear cierta legislación (en Alemania, las presidencias de las comisiones parlamentarias se distribuyen en forma proporcional al caudal electoral de los partidos; en el Reino Unido, el Comité de Cuentas Públicas es controlado, por convención, por la oposición; en la Argentina, la aprobación de leyes requiere de un quórum con mayoría absoluta); pueden amenazar con tácticas obstructivas (una propuesta del gobierno de privatizar una empresa de servicios eléctricos fue sometida a miles de enmiendas en Francia; en el Senado de los Estados Unidos son comunes las maniobras obstructivas o *filibustering*); pueden amenazar con retirar la cooperación en los niveles gubernamentales más bajos que controlan. Es importante destacar que si se espera que las elecciones sean competitivas, la oposición enfrenta una opción estratégica entre aceptar concesiones del gobierno o jugarse todo con la esperanza de desbancar al gobierno en la siguiente elección. Por ejemplo, en Brasil, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, la mayoría de los partidos estuvo dispuesta a apoyar al gobierno a cambio de fondos federales para proyectos locales, pero el Partido dos Trabalhadores (PT, Partido de los Trabajadores) votó invariablemente en contra del gobierno y ganó las elecciones presidenciales siguientes.

La oposición también puede recurrir a los tribunales constitucionales con el fin de restringir las acciones del gobierno. Cabe señalar que la lógica del rol de las elecciones como vía para procesar pacíficamente los conflictos se extiende a la justicia. Las partes en conflicto estarán dispuestas a respetar los veredictos de los tribunales constitucionales cuando creen en su imparcialidad, específicamente, en que el tribunal considera cada caso en su propio mérito. La parte perdedora obedece el dictamen de la justicia cuando cree que en casos futuros puede resultar ser la ganadora. Cuando los tribunales actúan de manera ostensiblemente partidaria, esa creencia resulta minada, por lo que recurrir a los tribunales constitucionales para que diriman cuestiones conflictivas resulta en vano.

La oposición, sin embargo, no necesariamente se limitará a los ámbitos

legislativos y judiciales. Puede desplegarse en las calles, en las fábricas, en las oficinas. Las manifestaciones callejeras forman parte del repertorio estándar de la oposición democrática, como también las huelgas. En la medida en que sean ordenadas y pacíficas, no resultan más que una táctica de rutina por medio de la cual algunos grupos manifiestan su oposición a medidas particulares o su insatisfacción general con el gobierno. Sin embargo, las manifestaciones no siempre suceden pacíficamente: a veces son reprimidas sin razón, a veces degeneran en violencia por obra de grupos marginales de manifestantes (en Francia se los denomina *casseurs*). La línea que divide lo legal de lo ilegal es delgada. La observación de Hofstadter (1969: 7) respecto de que "Por lo general, los gobiernos perciben la oposición organizada como intrínsecamente subversiva e ilegítima" es inquietante todavía hoy. La idea de que la oposición a las medidas y las políticas del gobierno no necesariamente significa traición ni obstrucción fue reconocida por primera vez en el Reino Unido, en una alocución parlamentaria en 1828. Pero ¿qué clase de oposición es leal y cuál es subversiva? ¿Debe la oposición a las medidas gubernamentales ser canalizada mediante el marco de las instituciones representativas o pueden los ciudadanos actuar como les plazca? Babasaheb Ambedkar, el padre de la Constitución de la India, consideró que si bien la desobediencia civil era apropiada bajo la dominación colonial, no es "sino la gramática de la anarquía" en un régimen democrático. En las palabras de David Cameron, exprimer ministro británico, las manifestaciones de los estudiantes contra el aumento de las colegiaturas "era parte de la democracia, pero la violencia y la falta de respeto a la ley no lo son" (BBC News). Las acciones como los cortes de calles y puentes, la ocupación de edificios, los lock-outs, la desobediencia civil, los disturbios y, en el extremo, el terrorismo tienen como objetivo debilitar al gobierno socavando el orden público. Por otro lado, la violencia no siempre está dirigida a los gobiernos. Hemos visto que en numerosos casos, grupos de privados –a veces estructurados como organizaciones paramilitares y otras creados de manera espontánea– se enfrentan con violencia: esto fue lo que sucedió en la Alemania de Weimar y en Chile, así como en los Estados Unidos en la década de 1960.

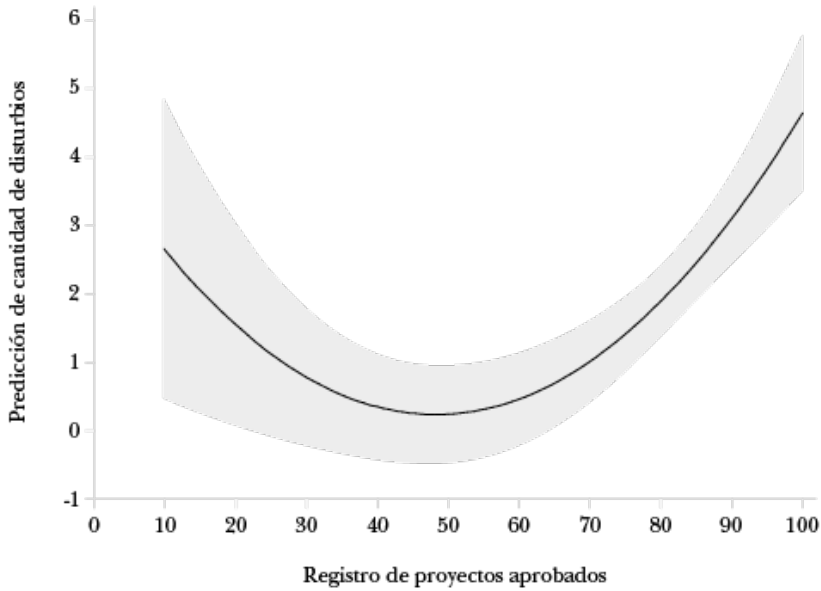
Manifestaciones que culminan en violencia, conflictos laborales violentos, cortes de calles y puentes, ocupaciones de edificios, lock-outs, desobediencia civil y terrorismo: a esto me refiero cuando hablo de conflictos que se derraman por fuera de los límites institucionales. Constituyen quiebres del orden público. Son costosos para los perpetradores, para el gobierno y, a menudo, para terceras partes. Pueden tener lugar como resultado de decisiones estratégicas de algunos grupos, pero también pueden estallar de manera espontánea.

Pensemos en una situación en la que un gobierno cuenta con el monopolio

de la iniciativa legislativa y se ha asegurado el apoyo de la mayoría en el Congreso. Todos los proyectos de ley son presentados por el Ejecutivo y todos ellos se convierten en leyes. Además, el gobierno actúa con total legalidad o bien los tribunales son parciales, de modo que todo recurso al sistema judicial se vuelve inútil. Examinemos tal situación desde el punto de vista de un grupo social que se opone a una política particular. Ese grupo no tiene probabilidad alguna de influir sobre las políticas de gobierno dentro del sistema institucional: el gobierno desea implementar la medida, el paso por el cuerpo legislativo no es más que un trámite y no ofrece recurso de apelación alguno. Lo más que ese grupo puede esperar del sistema de instituciones representativas es que si la medida resulta ser lo suficientemente poco popular, el gobierno pierda la siguiente elección y la medida en cuestión sea revertida. Pero imaginemos que, además, el gobierno tiene buenas probabilidades de resultar reelecto. Aquel grupo, entonces, no puede esperar ganar cosa alguna actuando en el marco de las instituciones. En esas condiciones, puede estar tan desesperado como para intentar detener la medida actuando fuera de los canales institucionales.

Saiegh aportó datos interesantes acerca de la proporción en la cual los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo son aprobados por los cuerpos legislativos (Resumen, figura 8.1) y la incidencia de disturbios. Los gobiernos no siempre obtienen lo que buscan en los poderes legislativos: según Saiegh (2009), los cuerpos legislativos democráticos aprobaron solo el 76% de los proyectos introducidos por los ejecutivos durante los 783 años-país para los cuales se encuentran disponibles esos datos. A la vez, en sistemas democráticos (la clasificación de regímenes empleada por Saiegh se basa en Álvarez y otros, 1996), los disturbios son más frecuentes cuando el Ejecutivo no es en absoluto efectivo o el paso por el cuerpo legislativo no es más que un mero trámite en que se estampa un sello.

Figura 8.1. Proporción de proyectos de ley aprobados y disturbios



Fuente: Saiegh (2009).

Interpreto que esos patrones significan que las instituciones logran regular el conflicto cuando el gobierno cuenta con capacidad suficiente para gobernar, pero la oposición tiene una voz importante en la elaboración de políticas. La política desborda las fronteras institucionales cuando los gobiernos son demasiado débiles para lograr que se aprueben leyes o tan fuertes que no necesitan dar lugar a la oposición legislativa. Como comentaron varios políticos franceses con posterioridad a la masiva victoria legislativa del presidente Macron, "si el debate no tiene lugar en el Parlamento, tendrá lugar en las calles".

Las disrupciones del orden público tienden a escalar. La experiencia histórica sugiere que cuando los conflictos se extienden a la calle, el apoyo del público a las medidas autoritarias destinadas a mantener el orden público tiende a aumentar, aun en los casos en que las protestas sean precisamente contra las tendencias autoritarias del gobierno. El público espera que los gobiernos mantengan el orden; en rigor, ninguna sociedad puede tolerar el desorden permanente. Las huelgas de transporte prolongadas, las huelgas que provocan desabastecimiento, los cortes de rutas, u otras acciones que paralizan la vida cotidiana provocan una reacción de rechazo incluso entre las personas que simpatizan con la causa

de los huelguistas.

Los enfrentamientos reiterados en las calles crean una atmósfera de desorden e inseguridad. Como resultado, los gobiernos siempre están tentados de calificar a las acciones en su contra como ilegales. Especialmente peligrosas son

> las situaciones en que las autoridades, la policía y el Poder Judicial, pese a desaprobar los actos políticos violentos, los tratan con indulgencia porque congenian con los motivos de quienes se involucran en dichos actos o de quienes sienten hostilidad hacia las víctimas de ellos (Linz, 1978: 57).

A su vez, en esos "climas" políticos, las fuerzas represivas, ya sean fuerzas del orden corrientes o antidisturbios, se sienten autorizadas a recurrir a la violencia aun cuando se ven ante protestas pacíficas: recordemos el "disturbio policial" que se dio durante la convención del Partido Demócrata en Chicago, en 1968. Cuando esas fuerzas no están bien entrenadas y disciplinadas, los accidentes trágicos son casi inevitables: un ejemplo es el de la masacre de los estudiantes en la Universidad del estado de Kent, el 4 de mayo de 1970. Y cuando las acciones pacíficas son reprimidas brutalmente, algunas personas llegan a la conclusión de que se las está arrojando fuera del marco institucional, entonces recurren al terrorismo, como sucedió en los Estados Unidos, Alemania e Italia en las décadas de 1960 y 1970.

No afirmo que estos sean patrones regulares: contamos con escasos conocimientos sistemáticos acerca de la dinámica del desorden y la represión. La única conclusión a la que es posible arribar a partir de esos ejemplos es que la ruptura del orden público debe ser temida por todos los gobiernos. Cuando se enfrentan con manifestaciones que se vuelven violentas, cortes de rutas, huelgas de transporte que se extienden en el tiempo o enfrentamientos entre grupos privados, los gobiernos cuentan con dos únicas opciones: o bien persisten en las medidas de que se trate y recurren a la represión o bien abandonan las medidas en cuestión a fin de aplacar a la oposición. Ninguna de esas alternativas es atractiva. Las espirales de malestar, revuelta y represión socavan el orden público, al tiempo que las concesiones reiteradas vuelven a los gobiernos incapaces de implementar políticas estables.

Cómo fracasan las democracias

La democracia funciona correctamente cuando las instituciones representativas configuran los conflictos, los absorben y los regulan de acuerdo con reglas. Las elecciones fracasan como mecanismo para procesar conflictos cuando sus resultados no tienen consecuencia alguna para las vidas de las personas o bien cuando quienes ocupan los cargos de gobierno abusan de su ventaja al punto de volver los actos electorales no competitivos. Una vez elegidos, los gobiernos deben estar en condiciones de gobernar, pero no pueden pasar por alto las opiniones de minorías con posturas muy definidas. Cuando los conflictos son intensos y una sociedad se encuentra altamente polarizada, encontrar políticas aceptables para todas las fuerzas políticas mayores es difícil y puede resultar imposible. Los errores de cálculo, ya sean de parte de los gobiernos o de diferentes grupos que se oponen a ellos, desencadenan derrumbes institucionales. Cuando los gobiernos pasan por alto la oposición a sus políticas, cuando interpretan toda oposición como subversiva, emprenden una represión injustificada, arrojan a los grupos opositores fuera del ámbito institucional: la oposición se convierte en resistencia. Cuando algunos grupos de la oposición se rehúsan a aceptar políticas que son el resultado de la aplicación de las reglas institucionales, a los gobiernos puede no quedarles más opción que recurrir a la represión para mantener el orden público. Encontrar el equilibrio adecuado entre concesión y represión entraña una elección sutil. Los fracasos son inevitables.

---

[18] La regulación de lo que las mujeres pueden o no llevar en la playa ha sido, en efecto, tema de conflictos políticos en Francia. Una discusión de larga data tiene que ver con si debe permitirse que las personas permanezcan desnudas en playas públicas; el nuevo tema de conflicto gira en torno a si se les debe permitir estar cubiertas de pies a cabeza.

9. La subversión sigilosa

Autocratización de la democracia

El sueño de cualquier político es permanecer eternamente en su cargo y utilizar su mandato para hacer todo aquello que desee. La mayoría de los gobiernos democráticos intentan promover su agenda construyendo un apoyo popular dentro del marco institucional establecido. Algunos, sin embargo, buscan proteger su ocupación del cargo y eliminar todo tipo de obstáculo a su discrecionalidad a la hora de definir políticas, lo que debilita las instituciones e incapacita a la oposición. Ejemplos recientes destacados los constituyen Turquía, durante el gobierno del Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP, Partido de la Justicia y el Desarrollo); Venezuela, bajo el mando de Chávez y Maduro; Hungría, durante el segundo gobierno de Fidesz, y Polonia, en el segundo gobierno del PiS.

La "desconsolidación" de la democracia o "autocratización" es un proceso de erosión gradual de las instituciones y las normas democráticas. Ginsburg y Huq (2018a: 17) emplean la designación "retrogresión autoritaria", que diferencian de "reversión" total, y la definen como "un proceso de decadencia incremental (aunque en última instancia sustancial) en relación con los tres predicados básicos de la democracia: elecciones competitivas, derechos liberales de expresión y asociación, y el imperio de la ley". Conforme gana terreno la "autocratización", "desconsolidación" o "retrogresión" –o como uno prefiera llamarla–, la oposición se va volviendo incapaz de ganar elecciones o de hacerse cargo del gobierno; en caso de ganar, las instituciones establecidas pierden la capacidad de controlar el Ejecutivo y las manifestaciones de protesta popular son reprimidas por la fuerza. El motor que impele este proceso es el deseo de un gobierno de monopolizar el poder y eliminar todo tipo de obstáculo a la concreción de sus políticas ideales. No obstante, se trata de un proceso de interacción entre el gobierno y los diversos actores que procuran bloquearlo. Por lo tanto, la estrategia de los gobiernos que siguen este sendero se concentra en invalidar a todos aquellos que puedan obstaculizar sus acciones, que difieren de un caso a otro pero, por lo general, incluyen partidos de la oposición, el sistema judicial, los medios de comunicación y las manifestaciones en las calles.

Pensémoslo de esta manera. Un gobierno profundamente comprometido

con una meta ideológica particular –como la islamización en Turquía, el "bolivarianismo" en Venezuela, "preservar la pureza de la nación" en Hungría o "defender la cristiandad" en Polonia– gana una elección.[19] Este gobierno decide dar los pasos necesarios ya sea para incrementar su capacidad para permanecer en el cargo o para profundizar su discrecionalidad en la elaboración de políticas. Lo explican Lust y Waldner (2015: 7): "La autocratización tiene lugar mediante una serie de cambios discretos en las reglas y procedimientos informales que configuran las elecciones, los derechos y la rendición de cuentas. Esos cambios tienen lugar a lo largo del tiempo, con intervalos de meses o incluso años". Ejemplos de los primeros tipos de pasos mencionados son la modificación de las fórmulas electorales, la reconfiguración del trazado de las circunscripciones, el cambio de los requisitos para votar (edad, habilitación para los ciudadanos que residen en el exterior), acoso de los partidos opositores o imposición de restricciones a organizaciones no gubernamentales. Entre los pasos del segundo tipo se pueden incluir traspaso de poder del Poder Legislativo al Ejecutivo, reducción de la independencia del sistema judicial o bien recurso a los referendos para eludir barreras constitucionales. Algunas medidas, tales como instituir reformas constitucionales, imponer el control partidario sobre el aparato de Estado o controlar a los medios tienen los dos efectos. Al observar que el gobierno adopta los pasos mencionados, algunos ciudadanos que valoran la democracia pueden volverse contra las autoridades, aunque respalden sus políticas o se beneficien con resultados que atribuyen a ellas. Si la oposición se levanta, el gobierno podría ser removido del cargo o podría tomar la decisión de desistir de dar nuevos pasos en la misma dirección para anticiparse a ese levantamiento.

En principio, la oposición podría impedir que un gobierno diera nuevos pasos ya sea poniéndole freno con medidas legales, como no aprobar un proyecto de ley en el Legislativo u obteniendo un veto presidencial o un dictamen judicial favorable a su postura. Los cuatro casos que se analizaron en páginas anteriores muestran, sin embargo, que los gobiernos suelen eludir los obstáculos legales. En Turquía, cuando en 2007 el presidente vetó una enmienda constitucional aprobada por el Parlamento relativa a la elección directa del presidente, el gobierno convocó un referéndum y lo ganó. En Venezuela, cuando la oposición triunfó en elecciones legislativas en diciembre de 2015, Maduro reemplazó el Congreso con una Asamblea Constitucional. En Hungría, cuando el Tribunal Constitucional invalidó una reforma electoral en 2013, el gobierno aprobó una enmienda constitucional que restringió el poder del tribunal. En Polonia, cuando el presidente vetó dos leyes que afectaban a los tribunales, fue rápidamente persuadido de cambiar de idea. Lo dicho no significa que los gobiernos siempre se lleven las de ganar: en Polonia, por ejemplo, el gobierno dio marcha atrás en

relación con la imposición de una multa a un canal de televisión opositor que es propiedad de intereses estadounidenses. Sin embargo, parecería que las contramedidas legales implementadas por las fuerzas opositoras logran, en el mejor de los casos, volver más lento el proceso, pero no detenerlo. Este es el motivo por el cual pensamos en la oposición en términos de una amenaza efectiva de remoción del gobierno e inversión del proceso de deterioro democrático.

La pregunta obvia es por qué algunos gobiernos deciden seguir ese sendero cuando la mayoría se abstiene de hacerlo. La segunda es si, una vez que un gobierno empieza a transitar ese camino, es posible detenerlo antes de que llegue a la dominación total mientras aun permanece en el cargo. La tercera es si la oposición estaría en condiciones de destituir a ese gobierno y revertir el proceso. Resulta indispensable que tratemos de comprender el "cómo" antes que el "cuándo": cómo evoluciona la desconsolidación cuando tiene lugar antes que en qué condiciones es probable que ocurra. Intentamos extraer lecciones de las experiencias de los cuatro países analizados –tomamos muestras en función de la variable dependiente– porque queremos comprender de qué modo es posible destruir las democracias de manera incremental, no por qué la autocratización tiene lugar en algunos países y no en otros; al respecto pueden consultarse Maeda (2010), Svolik (2015) y Graham, Miller y Strøm (2017). Nuestra pregunta no es "¿sucederá aquí?" sino "¿puede ocurrir en cualquier lugar?".

El sigilo

El enigma inherente a la destrucción de la democracia por un proceso de autocratización radica en de qué modo es posible que un estado catastrófico del mundo pueda ser provocado gradualmente mediante pequeños actos frente a los cuales las personas que se verán afectadas por ese estado no reaccionan a tiempo. Así lo plantean Ginsburg y Huq (2018b: 91): "La clave para comprender la erosión democrática reside en ver de qué forma medidas discretas, que o bien fuera de contexto o en abstracto podrían justificarse por considerárselas coherentes con las normas democráticas, pueden, no obstante, ser implementadas como mecanismos para desbaratar una democracia constitucional liberal". Según reza la parábola de la rana en la olla, si una rana es sumergida de pronto en agua hirviendo, saltará, pero si se la coloca en agua fría que luego se calienta en forma paulatina, el animal no percibirá el peligro y será cocido hasta morir. No obstante, la parábola no se ajusta a la realidad: experimentos recientes demuestran que la rana se

sentirá incómoda cuando la temperatura del agua se incremente y buscará saltar fuera de ella (véase "Síndrome de la rana hervida", entrada de Wikipedia). ¿Cómo es posible, entonces, que la autocratización gradual logre destruir la democracia?

La primera lección que nos dejan las experiencias recientes consiste en que las democracias no incluyen mecanismos institucionales que las salvaguarden de ser subvertidas por gobiernos debidamente elegidos que observen las normas constitucionales. Cuando Hitler llegó al poder, como resultado de una "brecha autoritaria en la Constitución de Weimar" (art. 48, que permitía al presidente dotar al gobierno de la potestad de gobernar por decreto; Bracher, 1966: 119), la posibilidad de llegar a una dictadura por vía legal se consideró una falla de esa Constitución específica. Sin embargo, esas brechas podrían ser imprecisas. El padre del constitucionalismo, Montesquieu (1995 [1748]: 326), insistió: "Para que sea imposible abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder". Pero, a pesar de Madison (*The Federalist*, 51), los pesos y contrapesos no obran con eficacia cuando el mismo partido controla los diferentes poderes del gobierno: como Madison mismo habría de descubrir casi inmediatamente (Dunn, 2004: 47-61), la separación constitucional de poderes es vulnerable ante los intereses partidarios. Es posible incrementar la cantidad de miembros de un tribunal, constitucional u ordinario, para así volverlo favorable al gobierno, y también es posible intimidar a esos tribunales o eludirlos. Los cambios amplios de las constituciones, las enmiendas o los referendos permiten superar obstáculos constitucionales existentes, sin contravenir la Carta Magna. Es posible poner las burocracias públicas, incluidas las fuerzas o las agencias de seguridad, al servicio de los fines partidarios. Los medios de comunicación públicos son controlables mediante organismos regulatorios que respondan al gobierno, a la vez que es factible intimidar a los medios privados o destruirlos económicamente. Todas esas medidas pueden adoptarse dentro del marco de la legalidad. Lo observa Landau (2013: 192-193): "El conjunto de normas formales incluidas en las constituciones está resultando ser una mera valla de pergamino contra los regímenes autoritarios o cuasiautoritarios. Hay noticias aun peores: los mecanismos de protección a la democracia vigentes en el derecho constitucional comparado e internacional han demostrado ser ineficientes contra esta nueva amenaza".

La desconsolidación de la democracia no necesariamente entraña violaciones de la constitucionalidad. Pensando en los Estados Unidos, un constitucionalista escribió:

> Si sucede aquí, no será de repente. […] Cada paso podría ser objetable, aunque no, de por sí, alarmante. […] No existirá un

> punto único, cataclísmico en el que las instituciones democráticas hayan sido demolidas. […] Los pasos en dirección al autoritarismo no siempre, o al menos no por lo general, serán obviamente ilegales. […] De hecho, cada paso podría ajustarse a la letra de la ley. Pero cada paso, legal en sí mismo, podría socavar la democracia liberal un poquito más (Strauss, 2018: 365-366).

En un contexto más amplio, otro abogado constitucionalista llega a la conclusión de que "es difícil detectar un punto de inflexión durante los sucesos: no hay una única ley, decisión o transformación que parezca suficiente para dar la voz de alerta; solo advertimos *ex post* que la línea que divide la democracia liberal de una falsa democracia ha sido superada: los momentos-umbral no se ven como tales cuando vivimos en ellos" (Sadurski, 2018: 5). A esto nos referimos con "sigilo": "El uso de mecanismos legales que existen en regímenes con credenciales democráticas con fines antidemocráticos" (Varol, 2015).

Cuando, a su vez, el gobierno da pasos que no son flagrantemente antidemocráticos o anticonstitucionales, los ciudadanos que se beneficiaron con sus políticas pero valoran la democracia no saben con certeza cómo reaccionar. Algunas medidas que los gobiernos en proceso de autocratización adoptan no requieren siquiera actos jurídicos, sino meros cambios de prácticas. Por ejemplo, el partido gobernante de Polonia, el PiS, alteró en forma gradual el procedimiento parlamentario utilizado para introducir nuevos proyectos de ley. En ese país, las normas parlamentarias indican que los proyectos propuestos por el gobierno deben someterse a audiencias públicas, mientras que los proyectos promovidos por miembros del Poder Legislativo no deben hacerlo. El gobierno, entonces, pasó a presentar sus proyectos como iniciativas de sus diputados (Sadurski, 2018: 6). Es más, desde el punto de vista constitucional no hay inconveniente alguno respecto de medidas legales tales como un acta parlamentaria que flexibilice las restricciones a la enseñanza del Corán (junio de 2005, en Turquía), leyes antiterrorismo (junio de 2006, en Turquía; mayo de 2016, en Polonia) o un estatuto que requiera que las organizaciones no gubernamentales se registren como organizaciones extranjeras si reciben fondos del exterior (junio de 2017, en Hungría). Se trata de leyes ordinarias, aprobadas de conformidad con las disposiciones constitucionales por los organismos legalmente competentes, una prerrogativa de cualquier gobierno democrático. Incluso las modificaciones de las constituciones son válidas siempre y cuando se observen las disposiciones constitucionales al respecto, como sucedió en Hungría, en abril de 2011, y en Turquía, después de los referendos de octubre de 2007 (elección directa del presidente después de que el presidente en ejercicio de sus funciones vetara una ley aprobada por

el Legislativo), septiembre de 2010 (mayor control civil de los militares y los tribunales) y abril de 2011 (introducción de un sistema presidencialista). Como resultado, varios observadores coinciden en que "por lo general, no hay un suceso o una conducta gubernamental únicos que puedan movilizar la resistencia enviando una señal clara de que las normas democráticas se encuentran en riesgo" (Ginsburg y Huq, 2018a); "los deslizamientos lentos hacia el autoritarismo suelen carecer tanto de la chispa que enciende un llamado efectivo a la acción como de líderes de la oposición y de movimientos que hagan sonar una fuerte y clara voz de alarma" (Bermeo, 2016: 14).

Las protestas en contra de medidas legales adoptadas por un gobierno que acaba de ganar una elección no hacen más que mostrar que la oposición no soporta su derrota, que no respeta las normas de la democracia. Aún más perversas son las situaciones en las cuales los gobiernos logran aumentar (con integrantes adeptos) la cantidad de miembros de los tribunales constitucionales o ejercer control sobre esos cuerpos y luego recurren a la revisión judicial para legitimar sus acciones, como sucedió en Venezuela, Hungría y Turquía. Son perversas porque permiten que los gobiernos muestren como anticonstitucionales acciones realizadas por la oposición: según un tuit de Trump durante su presidencia, la designación del fiscal especial Robert Mueller fue "totalmente INCONSTITUCIONAL" (@realDonaldTrump, 4 de junio de 2018, 16.01 hs). Parte de los juegos retóricos que entraña el proceso de autocratización radica en competir por el manto de "democracia" y "constitucionalismo", competencia en la cual la oposición no siempre triunfa. Así, un periodista ruso favorable a Putin, Mijaíl Leontiev, con falsedad observa: "No comprendo qué hay de antidemocrático en que gane elecciones una fuerza que goza de un apoyo social abrumador" (entrevista con el periódico polaco *Dziennik*, 19 de enero de 2008).

Nótese que la calificación de "inconstitucional", en principio, requiere una prueba más rigurosa que la de "antidemocrático". Las declaraciones de que determinada norma o determinada acción de un gobierno viola la Constitución son emitidas por cuerpos especializados designados para ese fin por la Carta Magna y se expresan como interpretaciones de su texto. Pero los tribunales son cuerpos integrados por miembros (Ferejohn y Pasquino, 2003): sus fallos emanan de personas concretas, designadas por políticos. En consecuencia, si un gobierno logra ocupar los cargos de esos cuerpos con sus partidarios, el tribunal emitirá fallos favorables al gobierno. Venezuela es un caso claro. Es más, es posible introducir enmiendas en las constituciones o modificarlas por completo, de conformidad con disposiciones constitucionales. Y aun cuando la Constitución vigente incluya disposiciones que dificultan su reforma, esas disposiciones pueden

modificarse para habilitar la modificación de la carta. Es verdad, la constitucionalidad puede ser cuestionada incluso cuando un tribunal se haya integrado de conformidad con la Constitución y cuando dictamina que las acciones de un gobierno son constitucionales. Una cuestión consiste en constatar si un acto adoptado siguiendo disposiciones constitucionales que abroga la constitucionalidad puede ser siquiera considerado constitucional. El ejemplo más destacado es la Ley Habilitante de Alemania (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*) del 24 de marzo de 1933, que otorgó al gobierno la potestad de actuar de modo no constitucional: "Además de los procedimientos prescriptos por la Constitución, las leyes del Reich también pueden ser aprobadas por el gobierno del Reich" (art. 1). Una interpretación literal de "constitucionalidad" no brinda un criterio decisivo. Es necesario invocar alguna concepción más amplia para considerar que las acciones de un gobierno violan la constitucionalidad cuando los organismos pertinentes las declaran constitucionales. Así, Landau (2013: 195) considera como "constitucionalismo abusivo" el uso de "mecanismos de cambio constitucional con el fin de volver un Estado significativamente menos democrático que lo que lo era con anterioridad", mientras que el Tribunal Constitucional Colombiano falló que incluso las enmiendas constitucionales adoptadas conforme al debido proceso pueden ser inconstitucionales (Ginsburg y Huq, 1018b: 188). Visto que esas concepciones resultan ineludiblemente vagas, los desacuerdos entre partidos son inevitables.

La noción de "antidemocrático" es incluso más laxa. No hay nada "antidemocrático" en la elección de Donald Trump como presidente si nos guiamos por las palabras de uno de sus anuncios de campaña: "El objetivo de nuestro movimiento es reemplazar un *establishment* político fracasado y corrupto con un nuevo gobierno controlado por ustedes, el pueblo de los Estados Unidos".[20] Es incluso más paradójico aseverar lo mismo respecto de un referéndum en el cual Marine Le Pen, abogando por el voto en favor del "Frexit", propuso: "Ustedes, el pueblo, decidirán". No celebrar elecciones previstas en un cronograma o cometer un flagrante fraude se consideran de manera casi universal violaciones de las normas democráticas, pero fuera de esos marcadores instintivos, las normas respecto de qué constituyen prácticas antidemocráticas están menos cristalizadas y divergen según los partidos. Por ejemplo, en los Estados Unidos casi todos creen que las elecciones sin fraude con igualdad de acceso al voto son fundamentales para la democracia, pero son menos los ciudadanos que consideran que es importante que no haya sesgos en los distritos o que el gobierno no interfiera en los medios de comunicación, con divergencias al respecto entre los partidarios del presidente Trump y sus opositores (Bright Line Watch, 2018).

Es más, a menudo suscita controversia establecer si ciertos pasos tomados

por un gobierno son antidemocráticos o no. Imaginemos que un gobierno otorga derecho al voto a ciudadanos que viven en el exterior (Erdoğan lo hizo, y también Berlusconi) o que adopta leyes que exigen la presentación de documentos adicionales en el lugar de votación o que modifica el trazado de los distritos electorales. ¿Se trata de medidas antidemocráticas? El gobierno dice: "Queremos extender el derecho de votar a todos los ciudadanos", "Queremos impedir el fraude"; "Queremos que todos los votos tengan el mismo peso". La oposición, por su parte, afirma: "Al gobierno no le importan los derechos y está habilitando a los turcos que viven en Berlín para que voten porque lo harán a su favor"; "Al gobierno no le importa el fraude, solo quiere impedir que los pobres, que carecen de documentos, voten"; "El gobierno está redefiniendo los distritos para favorecerse". Todas estas medidas se adoptan siguiendo disposiciones constitucionales, de modo que no son "antidemocráticas" en el sentido de violar normas procedimentales. Los desacuerdos versan no sobre hechos sino sobre intenciones, y las intenciones no son observables.

Ahora bien, los gobiernos pueden llevar adelante acciones que son flagrantemente inconstitucionales o antidemocráticas. Rehusarse a respetar un fallo judicial es inconstitucional, por supuesto; en los Estados Unidos, una acción de esa naturaleza vuelve a quien la lleva a cabo pasible de ser acusado de desacato. Prohibir un periódico opositor viola de manera evidente las normas de la democracia. Es más, algunos actos son directamente insultantes, sean o no antidemocráticos o inconstitucionales: disparar contra manifestantes pacíficos, como sucedió en la Kent State University el 4 de mayo de 1970, puede provocar la indignación generalizada sean cuales sean los detalles legales o normativos. El sigilo es un proceso en el cual un gobierno adopta ciertas medidas, ninguna de las cuales es inconstitucional o antidemocrática de manera ostensible, que se acumulan de modo tal que socavan la capacidad de la oposición para remover a ese gobierno o impedir que incremente su discrecionalidad en la elaboración de políticas.

Dinámica de la subversión desde arriba

Las "vallas de pergamino" no bastan para impedir la erosión de la democracia a manos de gobiernos que proceden con sigilo, furtivamente. La pregunta por responder es, entonces, si un gobierno decidido a autocratizarse puede ser disuadido de perseguir ese objetivo o ser removido mediante la oposición popular.

Supongamos que en cada instancia el gobierno decide si dar un paso que incremente las ventajas de las que goza por el hecho de estar en el cargo o que acerque su política a sus ideales, o las dos opciones, anticipando la dimensión de la oposición a esos pasos. A su vez, cada ciudadano decide si volverse en contra del gobierno o respaldarlo, tal vez esperando a ver si el gobierno seguirá dando pasos en esa dirección. La probabilidad de que el gobierno permanezca en el cargo depende de la cantidad de pasos que dé para proteger su propia permanencia frente a la oposición potencial y de la dimensión de la oposición. Cuantos más pasos de esa índole el gobierno logre dar con éxito, mayor será la oposición requerida para generar la misma probabilidad de removerlo. El gobierno ingresa al sendero de la autocratización si tomar algunos pasos lo deja en mejor situación en lo que respecta a permanecer en el cargo e implementar sus políticas preferidas que el actual *statu quo* institucional. Se detiene si la ganancia al dar nuevos pasos es superada por el peligro de una mayor oposición. A cada paso puede resultar removido de su cargo según las probabilidades que acaban de describirse.

Los individuos asignan diferentes pesos a la importancia que le dan a la democracia y a ciertas políticas, como las medidas antiinmigratorias, o resultados, como el crecimiento del ingreso (Svolik, 2017; Graham y Svolik, 2020). Según los ambientalistas, los ciudadanos disconformes con los resultados que generó el gobierno de Trump se opusieron a él independientemente del valor que asignasen a la democracia. Por su parte, las personas que respaldan las políticas gubernamentales compensan el daño provocado a la democracia con el beneficio que obtienen de las medidas que toma el gobierno, a una escala diferente: para ellos, “democracia” significa que el gobierno pueda ser removido mediante elecciones (o mediante disposiciones constitucionales, como juicio político o voto de no confianza) cuando una mayoría suficiente está en contra de él. Como es obvio, también puede haber personas a quienes la democracia no les interese en lo más mínimo.

Si bien lo dicho es de aplicación general, existen muchas posibilidades. Puede ocurrir que no surja ningún tipo de oposición; también es posible que en un principio permanezca inactiva y que solo más tarde se intensifique repentinamente; puede mantenerse en un nivel constante o bien suscitarse esporádicamente en reacción a medidas particulares del gobierno. Dado que si se adoptan las premisas adecuadas es posible arribar a cualquier resultado que uno desee, para generar conclusiones sobre la base de premisas mantenemos las posibilidades tan abiertas como es factible, explorando las condiciones genéricas bajo las cuales un gobierno ingresa en el sendero de la desconsolidación, así como las condiciones, si las hubiera, bajo las cuales se detendría ante la amenaza de oposición o podría ser removido de su

cargo mientras lleva adelante el proceso de desconsolidación.

La conclusión fundamental[21] es que todo depende de si aquellas personas a quienes les preocupa la democracia anticipan los efectos de medidas particulares en el futuro a largo plazo. Si los individuos anticipan el efecto acumulativo de la autocratización, quienes valoran la democracia se volverán de inmediato en contra del gobierno que lleva adelante el proceso y, esperando esta reacción, un gobierno decidido a autocratizar desistiría de adoptar ese camino o profundizarlo. Lo dicho se verificaría incluso si las personas carecieran de la certeza de si el gobierno intenta proceder en la vía de la autocratización y actualizaran sus creencias acerca del tipo del gobierno al cual se enfrentan solo cuando el gobierno tome ciertos pasos. A su vez, si los individuos reaccionan solo frente a su situación concreta y presente, la oposición surge con demasiada lentitud como para evitar que un gobierno decidido a poner en marcha un proceso de autocratización tome una cantidad suficiente de pasos con el fin de asegurarse la ventaja de ser gobierno y eliminar todo obstáculo institucional a su discrecionalidad en la formulación de políticas. La oposición surge con algo más de celeridad si algunas medidas adoptadas por un gobierno en retroceso fueran adoptadas por un gobierno democrático, y lo hace algo más lentamente si los ciudadanos carecen de la certidumbre de si los pasos particulares de que se trate tienen como objetivo incrementar la ventaja del oficialismo, aunque ninguna de las posibilidades evita que el gobierno se autocratice. Por lo tanto, a menos que los ciudadanos reaccionen desde un principio contra actos de gobierno que puedan tener un efecto acumulativo en la erosión de una democracia, la democracia resultará erosionada.

Defender la democracia impone a los ciudadanos un desafío difícil, tal vez, incluso, imposible de superar. Para actuar hoy en contra de un gobierno que puede, en cierto futuro, destruir la democracia, los individuos que actualmente se benefician de sus políticas o disfrutan de ciertos resultados que atribuyen a sus políticas[22] deben poder ver el efecto de largo plazo de esas medidas. Aun si los individuos tienen preferencias temporarias coherentes (Akerlof, 1991) e incluso si les preocupa el futuro, deben estar en condiciones de calcular el efecto acumulativo de pasos particulares, en apariencia democráticos: deben poder ver más allá de la furtividad y el sigilo. Se trata esta de una tarea formidable y, aun si la incapacidad de anticipar el futuro viola el supuesto de racionalidad plena, no debería resultar sorprendente que los individuos no puedan realizar ese cálculo. Pensemos en una secuencia de sucesos en la cual el gobierno primero establece normas en virtud de las cuales se exige a los ciudadanos documentos adicionales para poder votar, luego hace que sus “amigos” compren un periódico opositor, a continuación modifica el trazado de las circunscripciones electorales y por último controla los organismos que

administran y supervisan las elecciones. Lo que los ciudadanos deben estar en condiciones de advertir es que si bien cada una de estas medidas puede tener un efecto escaso, su efecto acumulativo será proteger a quienes ocupan el Ejecutivo frente a la posibilidad de ser derrotados incluso por una gran oposición mayoritaria. Es más, las políticas tienen efectos interactivos que son todavía más difíciles de calcular: el ejemplo que menciona Sheppele (2013) es la interacción del art. 48 de la Constitución de Weimar, que le permitía al presidente declarar el estado de emergencia, sujeto al control del Parlamento, que podría rechazar esa declaración, y el art. 25, que le permitía al presidente disolver el Parlamento por cualquier motivo; el efecto de tal interacción fue que, una vez disuelto el Parlamento, el presidente pudo declarar el estado de emergencia a voluntad. Ni siquiera los más competentes constitucionalistas que redactaron esta Constitución previeron los efectos potenciales de tal combinación, lo cual resultó fatal.

Se podría pensar que los líderes de la oposición se encargarían de informar a los ciudadanos y de instarlos a poner atención al futuro de largo plazo. Sin embargo, su rol potencial es limitado. No es probable que las exhortaciones de la oposición logren influir sobre las creencias. La gente sabe que la meta de los líderes de la oposición es reemplazar a quienes son gobierno, ya sea que actúen guiados por buenas o malas razones. Si los líderes de la oposición critican cada acto de gobierno, el público tiende a desestimar sus mensajes: en palabras de Austen-Smith (1992), los discursos que son predecibles en función de los intereses no son creíbles. Y si solo los opositores extremos del gobierno se vuelcan a las calles, el gobierno puede argumentar que la oposición es antidemocrática, lo cual disminuirá la probabilidad de que otros se sumen a ella (Shadmehr y Berhardt, 2011).

El hecho es que los gobiernos que emprendieron el camino de la autocratización han gozado de apoyo popular sostenido. Según sé, el único caso en que un gobierno de esas características perdió una elección y dejó el cargo fue en Sri Lanka, en 2015, y ese fue el resultado de defecciones masivas de la coalición gobernante; el triunfador en las elecciones fue un exministro del gobierno saliente. Otros gobiernos en proceso de autocratización sufrieron reveses temporarios, pero lograron recuperarse y continuar: con el 40,9% de los votos, el AKP no logró obtener la mayoría de las bancas en las elecciones del 7 de junio de 2015, pero convocó una nueva elección y obtuvo el 49,5% de los votos cinco meses después. Tres años más tarde, en junio de 2018, Erdoğan ganó las elecciones presidenciales con el 52,6%. En Polonia, una mayoría de encuestados pensaba que el gobierno "tenía mal desempeño" cuando empezó a tratar de modificar el Tribunal Constitucional en 2015, pero una mayoría lo evaluó positivamente dos años después, en octubre de 2017 (Kantar Public, 2018). En Hungría, Fidesz y sus aliados ganaron la reelección en abril de 2018 con el 44,9% de los votos. En

Venezuela, Chávez resultó reelecto en 2006, con el 62,8% de los votos y nuevamente en 2012, con el 55,1%. Contó con apoyo mayoritario en las urnas, y la oposición solo fue mayoría después de su muerte (Venezuelabarómetro). Y en los Estados Unidos, la popularidad del presidente Trump se mantuvo en alrededor del 40%, sin importar qué hiciera. Lo que esto implica hubo de ser que a muchas personas no les preocupó en lo más mínimo la democracia, o bien que no vieron las consecuencias de largo plazo para ese sistema de gobierno a la hora de votar o responder encuestas.

¿Podría suceder aquí?

Todas las conclusiones deben ser especulativas. Las intenciones son importantes, la decisión de concretarlas también lo es, la resistencia es efectiva solo cuando llega en el momento óptimo y es sostenida, y es difícil que se den las condiciones en las cuales surge la oposición. Sin embargo, y lamentablemente, el optimismo de quienes piensan que los ciudadanos constituirían una amenaza efectiva para los gobiernos que cometen transgresiones contra la democracia y de ese modo impedirían que siguieran ese camino (Montesquieu, 1995 [1748]: libro 19, cap. 19; Weingast, 1997, 2015; Fearon, 2011) carece de fundamentos. Montesquieu abrigaba la esperanza de que, si se fuera a abusar del poder, "todo se uniría en su contra", habría una revolución "que no cambiaría la forma de gobierno ni su Constitución: en efecto, las revoluciones determinadas por la libertad no son sino una confirmación de la libertad". Con todo, estos enfoques presuponen que un gobierno cometerá algunos actos que amenacen la libertad de manera flagrante, violen normas constitucionales o socaven la democracia. Sin embargo, cuando un gobierno procede furtivamente, con sigilo, los ciudadanos se vuelven en su contra solo si advierten adónde los llevan sus acciones en el largo plazo. Por lo tanto, la resistencia opuesta a un gobierno en proceso de autocratización impone un complejo desafío a los ciudadanos. El efecto del sigilo consiste en opacar el peligro en el largo plazo. Y si la oposición no impide que el gobierno adopte una serie de pasos legales, será demasiado tarde para evitar que adopte otros ilegales.

¿Puede esta situación suceder en cualquier sitio? ¿Podría tener lugar en los Estados Unidos? He aquí un escenario pesadillesco.

1. El Congreso aprueba una ley que prohíbe la publicación de

"materiales falsos, escandalosos y maliciosos contra el gobierno de los Estados Unidos, el Congreso o el Presidente, con la intención de insultarlos o desprestigiarlos" (Ley de Sedición de 1798, cit. en Stone, 2018: 491) o aquellos que empleen "lenguaje desleal, profano, insidioso u ofensivo" respecto del gobierno de los Estados Unidos, su enseña o sus fuerzas armadas o que lleven a otros a despreciar al gobierno o las instituciones estadounidenses. Quienes sean hallados culpables en el marco de esta ley recibirán penas de prisión de cinco a veinte años (Ley de Sedición de 1918).

2. La Corte Suprema concede discrecionalidad plena a las legislaturas de los estados para trazar los límites de los distritos electorales.
3. El Congreso aprueba una ley en virtud de la cual publicar documentos oficiales sin autorización del organismo gubernamental pertinente queda sujeto a multas o penas de prisión. "La Constitución impone escasas restricciones a la publicación selectiva (o no publicación) de información por parte de un estado de modo que sea posible alejar el debate público de cuestiones que debilitarían o avergonzarían a líderes políticos" (Ginsburg y Huq, 2018b: 67).
4. El Congreso aprueba una ley contra el fraude electoral, instruyendo a los estados que adopten normas relativas a los documentos requeridos para empadronarse en procura de votar.
5. La cantidad de jueces federales nominados por el gobierno llega a 112 (cantidad total de vacantes a ser ocupadas antes de 2020).
6. El presidente emite un decreto que dispone que "todas las personas que tengan el privilegio de ser empleadas en los departamentos y las dependencias del gobierno serán confiables, leales, de buena conducta y carácter" y deberán demostrar su "lealtad inquebrantable a los Estados Unidos" (Decreto 10.450 del presidente Eisenhower, 1953, cit. en Goldsmith, 2018: 106). Cientos de empleados públicos nombrados antes de 2016 son separados de sus cargos.
7. El Congreso aprueba una ley anulando la exención del pago de impuestos a organizaciones no gubernamentales que "obstruyan la implementación de leyes y normas debidamente adoptadas".
8. Dos jueces de la Suprema Corte son reemplazados por candidatos designados por el gobierno.
9. El Congreso aprueba una nueva ley antiterrorismo según la cual toda persona que "amenace la seguridad nacional" está sujeta a prisión preventiva. "Te engañas si no piensas que no volverá a suceder lo mismo. Porque *inter arma enim silent leges*… en tiempos de guerra, la

ley guarda silencio" (Juez Scalia, en referencia a 'Korematsu c. los Estados Unidos', cit. en Minow, 2018: 321).

10. El presidente resulta reelecto.
11. presidente emite una serie de decretos relativos a cuestiones antes sujetas a leyes. El Congreso permanece mudo. La Suprema Corte guarda silencio.

Ya no queda esperanza alguna.

---

[19] La definición de "victoria" en los comicios no es tan simple como puede parecer. Las leyes electorales desempeñan un papel importante en Turquía, el AKP obtuvo el 34,3% de los votos, que le significaron un 66% de las bancas cuando asumió el poder por primera vez, en 2002; en Hungría, Fidesz logró el 53% de los votos y el 68% de los escaños en 2010; en Polonia, PiS obtuvo el 37,5% de los votos y el 51% de las bancas. El acceso de Chávez al poder en Venezuela fue intrincado: los partidos tradicionales ganaron, en realidad, la elección legislativa de 1998, Chávez ganó la elección presidencial con el 56,4%; el referéndum para cambiar la Constitución obtuvo el 71,8% de votos a favor; posteriormente Chávez ganó una nueva elección con el 59,8%, mientras que su partido obtenía el 44,4% de los votos y el 55,7% de las bancas en la elección legislativa de 2000.

[20] Véase <www.youtube.com/watch?v=vST61W4bGm8>.

[21] Las conclusiones se basan sobre una serie de modelos matemáticos desarrollados junto con Zhaotian Luo (Luo y Przeworski, 2018).

[22] Cabe señalar que en Turquía el ingreso per cápita creció a una tasa anual del 4,4% durante el gobierno del AKP; Venezuela experimentó un crecimiento espectacular entre 2004 y 2011 (salvo por 2009) debido a los precios del petróleo; Hungría creció a una tasa del 3,5% durante el gobierno de Fidesz; y los ingresos en Polonia continuaron creciendo en el gobierno del PiS (Datos de PWT 9.0 hasta 2014).

10. ¿Qué puede suceder y qué es imposible que ocurra?

> Les voy a revelar qué me permitió ascender al cargo que ocupo. Nuestros problemas parecían complicados. El pueblo no sabía qué hacer al respecto. En esas circunstancias, la gente prefirió dejarlos en manos de políticos profesionales. Yo, por otra parte, he simplificado los problemas reduciéndolos a la fórmula más simple. Las masas lo reconocieron y me siguieron.
> **Adolf Hitler**, cit. en Linz (1978: 53-54)

Alguna vez J. K. Galbraith dijo: "La única función de las predicciones económicas es hacer que la astrología parezca respetable". Formular predicciones políticas es aún más riesgoso. La incertidumbre es inherente a cualquier circunstancia y se vuelve excepcionalmente elevada cuando lo que está en juego son problemas fundamentales y conflictos intensos. Por tanto, tal vez lo máximo que podamos lograr sea identificar el rango de posibilidades englobado en la crisis actual.

En el escenario más optimista en lo relativo a la esfera económica, la crisis –el estancamiento de los ingresos más bajos, la inseguridad laboral y la erosión de la creencia en la movilidad intergeneracional– simplemente pasará y, en la medida en que la economía es el motor del descontento político, también lo hará la *impasse* política. El crecimiento se está acelerando en los países desarrollados: los ingresos promedio finalmente están superando los niveles anteriores a 2008. El desempleo ha decaído respecto de las mediciones pre-2008. La globalización –en específico, el flujo de puestos de trabajo a países con bajos salarios– se está desacelerando. Los salarios en China aumentaron el 64% en cinco años, aunque permanecen bajos en otros países. La tasa de retorno de las actividades localizadas en el país están convergiendo en varios sectores con las de la inversión en el exterior. En los ámbitos nacionales, hay quienes esperan que las reformas introducidas en los mercados laborales con el fin de incrementar la flexibilidad aumenten el empleo total. La combinación de empleo flexible con protección del salario mediante programas de aseguramiento del ingreso mejoraría la eficiencia al tiempo que brindaría seguridad material.

Por lo tanto, en este escenario, la crisis económica se estaría desvaneciendo y en retrospectiva se percibiría como poco más que un escollo temporario en el sendero de largo plazo hacia el progreso material.

En el escenario más funesto, no hay nada en el horizonte que pueda revertir el estancamiento de los salarios más bajos ni la inseguridad que resulta de la desaparición de los puestos mejor pagos. Incluso si, en efecto, el crecimiento se acelerara, no hay fundamentos para esperar que los salarios aumenten a un ritmo similar. Por ende, la desigualdad seguirá profundizándose. No es probable que el proteccionismo logre salvaguardar los puestos de trabajo que involucran habilidades tradicionales, sea en la industria o en diversos sectores de servicios. Aun en el caso de que el proteccionismo redujera la salida de puestos de trabajo, promovería el ahorro de mano de obra. La mera idea de "traer nuevamente al país los puestos de trabajo" no es más que un eslogan de campaña vacío. Si bien la experiencia histórica indica que reemplazar a las personas por máquinas no redujo el empleo total en gran medida o en absoluto, porque se crearon nuevos puestos en lugar de los que se perdían, un estudio minucioso efectuado por el McKinsey Global Institute (2017) llegó a la conclusión de que cerca del 60% de todas las ocupaciones tienen en la actualidad al menos un 30% de componentes constitutivos que podrían automatizarse y de que la tasa de crecimiento del empleo se reducirá. Existen predicciones más apocalípticas respecto de que la inteligencia artificial es una innovación revolucionaria que reemplaza no solo músculos sino también cerebros, y que la tasa de reemplazo será aún mayor (véase Brynjolfsson, Rock y Syverson, 2017). Sin embargo, incluso si el surgimiento de nuevos trabajos compensa la desaparición de los tradicionales, las ocupaciones para las cuales existirá mayor demanda serán las de baja productividad y bajos salarios. El sector de más rápido crecimiento en los Estados Unidos es el de los servicios personales, el sector con salarios más bajos. La Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos predice que entre 2016 y 2026 los salarios no agrícolas y los trabajos asalariados crecerán a una tasa del 0,7% anual, mientras que los empleos en el sector industrial disminuirán a una tasa anual del 0,6% y los puestos en los sectores de la atención de la salud y la asistencia social se incrementarán a un ritmo del 1,9% anual año. En 2016, el salario promedio anual en los Estados Unidos, exceptuado el sector agrícola, era de 49.630 dólares, mientras que un asistente sanitario a domicilio percibía 23.600 dólares y los cocineros de comidas rápidas, 20.570 dólares. Entre los 28 miembros de la Comunidad Europea, los sectores de crecimiento más rápido desde 2008 hasta 2016 también fueron los que pagan salarios más bajos, con la excepción de los sectores profesional, científico y de los trabajadores técnicos. Así, hay motivos suficientes para esperar que muchas personas lleguen a sentir la necesidad

de desplazarse a ocupaciones con salarios más bajos, con la correspondiente pérdida de estatus social y la percepción de movilidad descendente.

Los efectos distributivos de un escenario de estas características se verían paliados por políticas de redistribución del ingreso. Forma parte de lo intuitivo creer que cuando la desigualdad se incrementa, también lo hacen las demandas políticas de redistribución mediante impuestos y transferencias o servicios sociales: esa creencia es la piedra angular de la economía política. Sin embargo, la evidencia empírica en favor de esta hipótesis es, en el mejor de los casos, endeble: en rigor, la pregunta "¿Por qué los pobres no les quitan a los ricos?" es una fuente incesante de perplejidad, con respuestas divergentes.[23] La no tan nueva idea que flota en el horizonte político de varios países es un salario mínimo, universal y ciudadano. Debemos tratar el tiempo libre de trabajo no en términos de "desempleo" sino de liberación de actividades innecesarias, algunas de las cuales son sumamente desagradables. Pero incluso en el caso de que algún ingreso universal de un nivel decente fuera factible desde el punto de vista fiscal, puede no resultar suficiente para superar la guetización: el círculo vicioso de la segregación residencial, las escuelas de escasa calidad educativa, el desempleo y el delito. Una vez que los guetos, las "villas" o las "barriadas" (el "barrio" en los Estados Unidos) se establecen, todas las políticas resultan impotentes para erradicarlas. La derecha no sabe qué hacer al respecto, y tampoco la izquierda. En conclusión, este escenario –no solo la desigualdad sino también la segregación social– están aquí para quedarse y, tal vez, profundizarse.

Queda a la vista: el rango de futuros económicos posibles es amplio; va desde la perspectiva de que la crisis simple y convenientemente desaparecería hasta un escenario en el cual se volvería aún más profunda, sin redistribución mediante el sistema político. Como puede revelar mi descripción de esas posibilidades, tiendo hacia el escenario pesimista; pero tal vez, en fecha reciente, los sucesos de los Estados Unidos, donde el gobierno se embarcó en un programa de proporciones orientado a incrementar la desigualdad y reducir la protección del ingreso, influyan indebidamente en mis opiniones más generales. Por cierto, varias sociedades europeas tienen mayor aversión a la desigualdad y muchos gobiernos de ese continente son más conscientes de los peligros que entraña. Debo ceder al lector la tarea de decidir en qué punto de este rango de posibilidades se sitúa el futuro.

En la esfera política, tanto los partidos insurgentes de izquierda como los de derecha son "populistas". Unos y otros afirman que las instituciones representativas tradicionales sirven a los intereses de las élites y no le otorgan suficiente voz a "el pueblo". Aun a pesar de que el término "populismo" no surgió hasta fines del siglo XIX, tales reclamos son tan

antiguos como las instituciones representativas. Ya para los antifederalistas, la "aristocracia política" era un peligro similar a la aristocracia social. Temían que si los gobernantes no eran los gobernados, "la corrupción y la tiranía serían endémicas, como siempre lo fueron cuando quienes ejercieron el poder sintieron escasa conexión con el pueblo. Es más, lo dicho se aplicaría tanto a los representantes electos en votación como a los reyes, nobles y obispos" (cit. en Ketcham, ed., 1986: 18). Por lo tanto, les interesaba limitar la duración de los cargos –de tan solo seis meses en Nueva Jersey en cierto momento– y, además de acotar esos períodos, imponer restricciones a los representantes en lo atinente a establecer sus propios salarios, y disponer procedimientos de revocación y censura, casi las mismas medidas propuestas por el presidente Macron en Francia.

La democracia representativa, el sistema político inaugurado por las revoluciones estadounidense y francesa, y adoptado gradualmente en buena parte del mundo, viene enfrentando una insatisfacción profunda y generalizada. Parte de esa insatisfacción se deriva de los rasgos intrínsecos de cualquier sistema en el cual los individuos deciden como colectividad quién habrá de gobernarlos: las limitaciones de la democracia representantiva que son inevitables y también desagradables. Pero otra parte nace de patologías que afectan a sistemas particulares de instituciones representativas.

Un error generalizado respecto del modo en que funciona la democracia es la creencia en que las elecciones no ofrecen opciones. Los partidos proponen programas que apenas se distinguen: *bonnet blanc et blanc bonnet*. Los hermanos Cohn-Bendit (1968) veían las elecciones como una opción entre "gin tonic" y "tonic con gin", el periodista Friedman (2001) como una alternativa entre "Pepsi y Coca". Claramente, los ciudadanos solo pueden decidir entre las propuestas que ofrecen los partidos; no todos los programas políticos concebibles están representados en la competencia electoral. Las alternativas que se someten a elección se encuentran restringidas en grado sumo en sistemas en los que formar nuevos partidos resulta casi imposible, como en los Estados Unidos, o en aquellos en los que los dos partidos más importantes constituyen grandes coaliciones. Sin embargo, el mero hecho de que a los individuos se les ofrezcan pocas opciones el día de la votación no significa que el pueblo, en tanto colectividad, no elija. Lo que los partidos proponen en las elecciones es lo que piensan que cuenta con mayor probabilidad de hacerlos triunfar (y eso que cuenta con mayor probabilidad de hacerlos triunfar es lo que la mayoría quiere). Por lo tanto, si los partidos saben con exactitud qué quieren las personas, ofrecen las mismas plataformas y los ciudadanos no disponen de opciones a la hora de votar; las plataformas electorales divergen solo en la medida en que los partidos carezcan de certezas respecto de las preferencias individuales. No obstante,

si la mayoría hubiera tenido diferencias en lo que quería, los partidos habrían ofrecido cosas diferentes; las plataformas seguirían convergiendo hacia el centro de la opinión pública, pero serían diferentes. Por consiguiente, el pueblo en tanto colectividad elige aunque los individuos dispongan de escasas opciones a la hora de votar.

Otra fuente de insatisfacción reside en el hecho de que en las elecciones no hay un único individuo que decida nada, lo cual genera una sensación de ineficacia. Cuando los individuos efectúan elecciones privadas, obtienen resultados. Sin embargo, desde el punto de vista de un individuo, el resultado de una elección es independiente de sus propias acciones. Nadie puede decir: "Voté por A; luego, A ganará"; lo máximo que cada uno de nosotros puede hacer es depositar la boleta en la urna, ir a casa y esperar con impaciencia frente al televisor para ver cómo votó el resto. Cuando las decisiones colectivas las toman muchos individuos dotados de igual poder de influir sobre el resultado y empleando una regla de mayoría simple, ningún individuo ejerce un efecto causal sobre la decisión colectiva. El valor de las elecciones no radica en que cada votante tiene influencia concreta sobre el resultado final, sino en que se realiza una elección colectiva sumando voluntades individuales. Sin embargo, aun a pesar de que la gente valora las elecciones como un mecanismo para la toma colectiva de decisiones, se sienten de todos modos políticamente impotentes como individuos.

En la raíz de las oleadas periódicas de insatisfacción con las instituciones representativas yace algo incluso más profundo. La democracia es un sistema en el cual los ciudadanos deciden en tanto colectividad quién los gobernará, al menos durante cierto período de tiempo. Pero aun a pesar de que los gobernantes se seleccionan cuando hay comicios, somos gobernados, lo cual significa que a veces se nos prohíbe hacer lo que algunos de nosotros desearíamos hacer y se nos ordena que hagamos lo que otros no querríamos. El ideal que justificó la creación de las modernas instituciones representativas fue el "autogobierno por el pueblo". El problema que debía resolverse, según el planteo de Rousseau (1964: 182), radicaba en "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y a través de la cual cada uno, unido con todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo, y permanezca tan libre como antes". Sin embargo, semejante problema solo tendría solución si todos quisieran lo mismo: solo en ese caso sería obedecer a otros lo mismo que obedecerse a sí mismo. En una sociedad con intereses en conflicto y valores heterogéneos, ser gobernado significa tener que ceder a la voluntad de los otros, en contra de la propia. Los gobiernos elegidos de manera democrática pueden quitarles dinero a unos y dárselos a otros, obligar a los padres a vacunar a sus hijos, encerrar a personas en prisiones

y, en algunos países en que impera la barbarie, incluso asesinarlos. No es sorprendente que a nadie le guste ser gobernado, a pesar de que para vivir juntos en paz, gobernados debamos ser.

Estas fuentes de insatisfacción con la democracia representativa son debidas a los límites inherentes que imponen a los individuos lo requerimientos que entraña vivir juntos y en paz. La democracia aún puede ser, y creo que lo es (véase Przeworski, 2010), la forma menos mala de organizar nuestra vida colectiva; pero cualquier arreglo político enfrenta límites en lo atinente a qué puede lograr. Es natural que esta insatisfacción latente estalle cuando la democracia no logra proporcionar lo que más les importa a los individuos, ya sea seguridad material, orden público o la concreción de valores culturales y normas. Por tanto, existen motivos para esperar que las posturas respecto de la democracia sean dependientes de los resultados, y que las democracias experimenten crisis.

A pesar de todo, las características generales de la democracia recién descriptas no explican la actual popularidad de la retórica populista "antielitista", "*antiestablishment*" o "antisistema". El eslogan de los partidos insurgentes de todo el mundo refleja el grito de las calles argentinas durante la crisis de 2001: "Que se vayan todos". Una interpretación cínica apuntaría a que no es más que un instrumento de quienes quedaron afuera para abrirse paso a la fuerza a los cargos gubernamentales reemplazando a los partidos tradicionales. Pero ¿no es acaso verdad que nuestras instituciones representativas, tal como fueron diseñadas, favorecen los intereses de las élites? Hay algo de indudable incoherencia en lamentarse acerca de la persistente desigualdad y a la vez rechazar la crítica populista de las instituciones representativas.

Nuestro sistema de gobierno representativo nació del temor a a que participaran las grandes masas de la población, gran proporción de las cuales era pobre y analfabeta. No sería demasiado errado pensar que, en casi todos lados, el problema estratégico de los "fundadores" radicó en encontrar la manera de construir un gobierno representativo para las élites y protegerlo frente a los pobres. Los gobiernos habían de ser escogidos mediante elecciones; pero el rol de esas elecciones consistía en ratificar la superioridad de aquellos con derecho a gobernar en virtud de su posición social y económica. Creadas a la sombra de conflictos religiosos y económicos, las instituciones representativas tuvieron el objetivo de silenciar, o al menos minimizar, la voz del pueblo entre elecciones, tratando a todas las "organizaciones intermedias" –clubes, asociaciones, sindicatos, partidos políticos– como un peligro para la paz civil. Se las concibió con la intención de que funcionaran como un bastión contra el despotismo, y con el propósito de impedir que los gobiernos hicieran mucho de lo que fuera, bueno o malo, controlando y contrapesando poderes y protegiendo de la

voluntad de la mayoría el *statu quo*. Se les dijo a los pobres que sus intereses serían representados por los ricos, a las mujeres que los suyos serían protegidos por hombres, a los "incivilizados" que debían ser guiados por sus colonizadores. Cuando el temor por la propiedad cobró fuerza, el autogobierno, la igualdad y la libertad se disfrazaron con construcciones intelectuales elaboradas para volverlos compatibles con el gobierno en manos de unos pocos. No es posible confiar en el pueblo porque puede "equivocarse": lo dijo James Madison, lo dijo Simón Bolívar y también Henry Kissinger, cuando declaró que el presidente Allende había sido elegido como "resultado de la irresponsabilidad del pueblo chileno".

Las formas particulares de nuestras instituciones representativas tuvieron como objetivo proteger el *statu quo*, cualquiera llegase a ser, pero fundamentalmente las relaciones de propiedad frente a las mayorías temporarias. El bicameralismo y el poder de veto presidencial significaron que solo una mayoría absoluta podría modificar el *statu quo*. Las restricciones del derecho al voto, la votación abierta y las elecciones indirectas protegieron la influencia política de las élites. Esas trincheras destinadas a proteger la propiedad se fueron eliminando en forma gradual: el sufragio se volvió universal, el voto secreto, las elecciones directas, y muchos cuerpos legislativos pasaron a ser unicamerales. No obstante, aquellas defensas fueron reemplazadas por nuevos mecanismos antimayoritarios: la revisión judicial (Ginsburg y Versteeg, 2012), la delegación de la política monetaria en bancos centrales con cargos no electivos (Cukierman, Edwards y Tabellini, 1992) y cuerpos regulatorios independientes. El Tratado de Maastricht de 1992, que restringió los déficits anuales a no más del 3% del PBI, privó a los gobiernos europeos de la posibilidad de adoptar políticas económicas anticíclicas y puso límites al gasto social.

Incluso sin esas trincheras institucionales, las elecciones son un mecanismo inherentemente elitista o, como diría Manin (1997), aristocrático. Los votantes reconocen que no todos están dotados de igual forma para gobernar; eligen a quienes ven, de alguna manera, como distintos. Los votantes son libres de tomar las cualidades que deseen como señales de esa capacidad, pero la mayoría desea votar a personas que sean diferentes de ellos mismos. Como resultado, en ningún país la composición de los cuerpos electivos se asemeja siquiera vagamente a la composición del electorado. El Senado de los Estados Unidos es un "club de millonarios". Irónicamente, quizás, las elecciones legislativas celebradas en Francia en 2017, en las que obtuvo el triunfo un partido que montó su campaña sobre eslóganes antielitistas, generaron un Poder Parlamentario más elitista en términos de educación e ingresos que el saliente.

Cuando el filósofo político italiano Norberto Bobbio (1987) analizó las

diferencias entre las democracias y las dictaduras, todo lo que logró hallar fue la distinción entre sistemas en los cuales "las élites se proponen a sí mismas y [aquellos en los que] las élites se imponen". Pero el pueblo carece de poder en un sistema dominado por élites. No debe sorprendernos, entonces, que las demandas de reformas institucionales que den mayor potencia a "la voz del pueblo" y algunas medidas orientadas a establecer una "democracia directa" dominen la agenda institucional populista. Algunas de estas propuestas retoman las demandas de los antifederalistas mencionadas en páginas anteriores: mandatos breves, limitación de los períodos en los cargos, revocación de mandatos, reducción de las dietas de los legisladores y limitaciones a la circulación entre los sectores público y privado. En los Estados Unidos, las medidas obvias serían la elección directa del presidente y la delegación del trazado de los distritos electorales de las legislaturas estatales a organismos independientes. En Europa, las propuestas van desde las más tontas, tales como la "democracia por encuestas" defendida por el partido Cinque Stelle, de Italia, a otras que promueven mayor recurso a los referendos por iniciativa popular, pasando por la convocatoria de "paralegislaturas" seleccionadas al azar (cuerpos formados por ciudadanos elegidos aleatoriamente que analicen determinadas propuestas legislativas sin tener la potestad de aprobar leyes). De especial interés es una propuesta que surgió durante las últimas elecciones celebradas en Francia según la cual los votantes podrían votar por "ninguno de los anteriores" (voto en blanco) y, en caso de que esos votos lograran una mayoría relativa, se debería convocar a una nueva elección en la que no podría participar ninguno de los candidatos que se hubieran presentado en el comicio previo. Cabe preguntarse a qué habría dado lugar tal mecanismo en las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos: con toda probabilidad, ni Trump ni Clinton.

No obstante, por justificada que sea la insatisfacción populista con las instituciones representativas vigentes, ninguna de esas medidas es más que un paliativo. Pueden restaurar temporariamente cierta confianza en las instituciones democráticas, pero se lanzan contra lo ineludible: el mero hecho de que cada uno de nosotros debe ser gobernado por otra persona y que ser gobernado implica políticas y leyes que a algunas personas no les agradan. Existen diferentes grados (algunos marcos institucionales inducen mejor representación que otros) pero a fin de cuentas, como observó J. S. Mill (1991 [1857]), no es posible que todos gobiernen al mismo tiempo. Por tanto, aunque surgieran algunas reformas institucionales de la crisis actual, me temo que no será mucho lo que modifiquen.

Europa es un tema aparte. Tanto la Unión Europea como la Eurozona ofrecen blancos atractivos para los populistas. Por un lado, no hay un sujeto, no hay un "el pueblo" singular que les sea posible representar. Es más,

ambas instituciones están aún más alejadas de los pueblos en plural que sus respectivos gobiernos. La crítica de que están gobernadas por élites extranjeras, a menudo entendidas como "alemanas", es plausible. En consecuencia, las demandas de aislamiento y proteccionismo resultan atractivas.

Soy más optimista respecto del peligro electoral de la derecha radical. Si bien varios partidos tradicionales ya están haciendo lugar a los sentimientos antiinmigración, las victorias electorales de la derecha radical no se encuentran en el horizonte de la mayoría de las naciones europeas. Esa derecha parece contar con un núcleo duro de partidarios de alrededor de un cuarto de los votantes potenciales en gran parte de las democracias desarrolladas. Trump obtuvo la victoria solo porque logró tomar el poder de un partido tradicional, y muchos lo votaron porque odiaban a los Clinton, no por su personalidad ni su plataforma. Mi impresión es que el genio ya salió de la botella y estimo que alcanzó el límite de su crecimiento.

Sin embargo, dudo de que las medidas que apuntan contra de la "inmigración", por obra de partidos de la derecha radical que sean gobierno o bien de partidos de centro en respuesta a su amenaza, tranquilicen a alguien. Mientras la derecha adopta el lenguaje de la "soberanía nacional" y hace campaña en favor de medidas apuntadas a controlar el flujo actual de personas a través de las fronteras, se confirma que esas medidas no tendrán efecto alguno sobre los conflictos étnicos, culturales y religiosos que dividen a las sociedades. La fuente de esos conflictos no se encuentran en las fronteras: están profundamente arraigadas en el tejido social. Es más, la polarización ha llegado ahora a la unidad básica de la estructura social: la familia. En 1960, el 5% de los simpatizantes republicanos y el 4% de los demócratas se habrían disgustado si sus hijos hubieran contraído matrimonio con un seguidor del partido rival, mientras que en 2010 esos índices eran el 49%, para los republicanos, y el 33%, para los demócratas. La polarización política está profundamente arraigada y no se desvanecerá con sucesos políticos contingentes.

Si bien estas no son más que especulaciones, supongamos que nada cambie en el futuro cercano: el crecimiento seguirá siendo lento, la desigualdad y la segregación persistirán, los buenos puestos de trabajo continuarán disminuyendo y los partidos tradicionales darán lugar a los sentimientos antiinmigratorios, y entretanto buscarán hacer frente a la desigualdad y la segregación empleando el mismo repertorio de políticas. ¿Amenaza un escenario de estas características la democracia?

El peligro reside en que la democracia se deterioraría en forma gradual y subrepticia. Quienes ocupan el gobierno pueden intimidar a los medios hostiles y crear una maquinaria de propaganda propia, podrían politizar las agencias de seguridad, acosar a los oponentes políticos, utilizar el poder del

Estado para recompensar a empresa privadas afines, aplicar leyes de manera selectiva, provocar conflictos internacionales para infundir temor y cometer fraude electoral. El peligro en los países en los que la derecha radical no accede a cargos gubernamentales radica en que los gobiernos puedan ir demasiado lejos en la incorporación de demandas nativistas y racistas, y restrinjan las libertades civiles sin mejorar las condiciones materiales de quienes se encuentran más insatisfechos con el *statu quo*.

Por consiguiente, no debemos desesperarnos, pero tampoco ser optimistas. Está ocurriendo algo que tiene una profunda incidencia. Tal vez el mejor diagnóstico de la situación actual en muchas democracias sea "partidismo intenso con partidos débiles" (Azari, 2016). Las elecciones democráticas procesan pacíficamente los conflictos solo cuando los partidos políticos logran configurar los conflictos y canalizar las acciones políticas en los actos electorales. Las instituciones representativas absorben los conflictos solo si todos tienen derecho a participar en esas instituciones, si los conflictos son estructurados por los partidos políticos, si los partidos tienen la capacidad de controlar a sus simpatizantes y si estas organizaciones cuentan con incentivos para perseguir sus intereses a través del sistema representativo. En su momento, mi temor (que luego confirmaron los hechos) era que ni el gobierno de Trump ni el Brexit ni los gobiernos que fueran elegidos en el continente europeo mejoraran la vida cotidiana de la mayoría de las personas, lo cual no haría más que fortalecer los sentimientos "*antiestablishment*" o "antisistema". En una elección típica, aproximadamente uno de cada dos votantes termina del lado perdedor. En los sistemas presidenciales, el ganador rara vez recibe mucho más que el 50% de los votos, y en los sistemas parlamentarios multipartidarios, la mayor proporción pocas veces supera el 40%. Es más, muchas personas que votaron por los ganadores resultan decepcionadas con su desempeño en el cargo. Así, la mayoría de nosotros terminamos defraudados, ya sea por el resultado o por el desempeño del ganador. Sin embargo, elección tras elección, la mayoría de nosotros espera que nuestro candidato favorito gane la próxima vez y no nos decepcione. Es, por tanto, natural que cuando los individuos participan en elecciones sucesivas, ven que los gobiernos cambian y descubren que, de todos modos, sus vidas continúan iguales, consideren que algo no está bien en "el sistema" o "el *establishment*".

Como reza un dicho polaco, "un pesimista es un optimista informado". Mi pesimismo respecto del futuro es moderado. No creo que la supervivencia de la democracia esté en peligro en la mayoría de los países, pero no termino de identificar qué podría sacarnos de la situación actual de descontento. Sucesos políticos contingentes, como el resultado de futuras elecciones, no la aliviarán. Esta crisis no es solo política: tiene raíces profundas en la economía y la sociedad. Y es eso lo que me resulta inquietante.

[23] Para un panorama de esas publicaciones especializadas, véanse Putterman (1996), Roemer (1998), Harms y Zink (2003), Lind (2005), Ansell y Samuels (2010), Acemoglu y otros (2015).

Referencias

Acemoglu, D. y J. Robinson (2000), "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective", *Quarterly Journal of Economics*, 115: 1167-1199.

Acemoglu, D., J. Robinson y R. Torbik (2013), "Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?", *Review of Economic Studies*, 80: 845-875.

Acemoglu, D., y otros (2015), "Democracy, Redistribution, and Inequality", *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, Ámsterdam, Elsevier: 1886-1966.

Acemoglu, D. y otros (2016), "Import Competition and the Great United States Employment Sag of the 2000s", *Journal of Labor Economics*, 34(S1): S141-S198.

Achenbach, J. y S. Clement (2016), "America Really is More Divided Than Ever", *Washington Post*, 16 de julio.

Ageron, C.-R. (1976). "L'opinion française devant la guerre d'Algérie", *Revue Française d'Outre Mer*, 231: 256-285.

Akerlof, G. A. (1991), "Procrastination and obedience", *American Economic Review*, 81: 1-19.

Albright, J. (2010), "The Multidimensional Nature of Party Competition", *Party Politics*, 16: 699-719.

Alon, A. (2002), *The Pity of It All: Portrait of the German-Jewish Epoch 1743-1933*, Nueva York, Picador.

Altamirano, C. (1979), *Chili: les raisons d'une défaite*, París, Flammarion [ed. cast.: *Dialéctica de una derrota*, México, Siglo XXI, 1977].

Álvarez, M. y otros (1996), "Classifying Political Regimes", *(ACLP) Studies in International Political Development*, 31: 3-36.

Andrews, R., S. Jilke y S. Van de Walle (2014), "Economic Strain and

Perceptions of Social Cohesion in Europe: Does Institutional Trust Matter?", *European Journal of Political Research*, 53: 559-579.

Ansell, C. y D. Samuels (2010), "Democracy and Redistribution, 1880-1930: Reassessing the Evidence", ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, Washington, DC.

Armingeon, K. y K. Guthmann (2014), "Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007-2011", *European Journal of Political Research*, 53: 424-442.

Armingeon, K. y otros (2016), "Comparative Political Data Set. 1960-2014", disponible en <www.cpds-data.org>.

Arzheimer, K. (2013), "Working Class Parties 2.0? Competition between Centre Left and Extreme Right Parties", en J. Rydgren (ed.), *Class Politics and the Radical Right*, Londres - Nueva York, Routledge: 75-90.

Atkinson, A. B., T. Piketty y E. Saez (2011), "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature*, 49: 3-71.

Austen-Smith, D. (1992), "Strategic Models of Talk in Political Decision Making", *International Political Science Review*, 13: 45-58.

Autor, D., D. Dorn y G. H. Hanson (2013), "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", *American Economic Review*, 103: 2121-2168.

Autor, D. y otros (2017), "A Note on the Effect of Rising Trade Exposure on the 2016 Presidential Election", en D. Autor y otros, *Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure*, documento de trabajo.

Ayta, S. E., E. Rau y S. Stokes (2017), *Unemployment and Turnout*, documento de trabajo, Departamento de Política, Universidad de Yale.

Azari, J. (2016), "Weak Parties with Strong Partisanship Are a Bad Combination", disponible en <www.vox.com>, 3 de noviembre.

Banks, A. S. (1996), *Cross-National Time-Series Data Archive*. *Databanks International*, Jerusalén.

Banks, A. S. y Wilson, K. A. (2017), *Cross-National Time-Series Data Archive. Databanks International*, Jerusalén.

Bermeo, N. (2016), "On Democratic Backsliding", *Journal of Democracy*, 27(1): 5-19.

Bitar, S. y C. Pizarro (s.f.), *La caída de Allende y la huelga de El Teniente*, Santiago de Chile, Del Ornitorrinco.

Bobbio, N. (1987), *Democracy and Dictatorship*, Mineápolis, University of Minnesota Press [ed. cast. organizada con otro criterio: *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 2018].

Boix, C., M. Miller y S. Rosato (2012), "A Complete Data Set of Political Regimes, 1800-2007", *Comparative Political Studies*, 46: 1523-1554.

Bon, F. (1978), *Les élections en France*, París, Seuil.

Bracher, K. D. (1966), "The Technique of the National Socialist Seizure of Power", en F. Stern (ed.), *The Path to Dictatorship 1918-1933: Ten Essays by German Scholars*, Garden City, Nueva York, Anchor: 113-132.

Brady, D., J. Ferejohn y A. Paparo (2017), *Immigration and Politics: A Seven Nation Study*, documento de trabajo, septiembre.

Bright Line Watch (2018), "Wave 5", abril, disponible en <www.brightlinewatch.org/wave5>.

Bruno, M. y J. Sachs (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Massachussetts, Harvard University Press [ed. cast.: *La estanflación en la economía mundial*, México, Trillas, 1991].

Brynjolfsson, E., D. Rock y C. Syverson (2017), *Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics*, documento de trabajo 24 001, noviembre.

Buchanan, J. M. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press [ed. cast.: *El cálculo del consenso*, Madrid, Fundación ICO, 2014].

Calvert, R. (1994), "Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions", en J. Knight e I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Canovan, M. (2002), "Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy", en Y. Meny y Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Nueva York, Palgrave: 25-44.

Capoccia, G. (2005), *Defending Democracy: Reactions of Extremism in*

Interwar Europe, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Carr, W. (1969), *The History of Germany 1815-1945*, Nueva York, St. Martin's Press.

Case, A. y A. Deaton (2017), "Mortality and Morbidity in the 21st Century", *Brookings Papers on Economic Activity*, borradores para la Conferencia BPEA, 23-24 de marzo.

Cassese, S. (2011), *Lo Stato fascista*, Milán, Il Mulino.

Cautres, B. (2018), "Le clivage gauche-droite dans les démocraties modernes", *Cahiers Français*, 404, mayo-junio: 52-61.

Cheibub, J. A. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

Cheibub, J. A., J. Gandhi y J. Raymond Vreeland (2010), "Democracy and Dictatorship Revisited", *Public Choice*, 143: 67-101.

Chen, M. K. y R. Rohla (2018), "The Effect of Partisanship and Political Advertising on Close Family Ties", *Science*, 360, 1º de junio: 1020-1024.

Chetty, R. y otros (2016), *The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940*, documento de trabajo 22 910, disponible en <www.nber.org/papers/w22910>.

Chiaramonte, A. y V. Emanuele (2017), "Party System Volatility, Regeneration and De-institutionalization in Western Europe (1945-2015)", *Party Politics*, 23: 376-388.

Cohn-Bendit, D. y G. Cohn-Bendit (1968), *Obsolete Communism: The Left-Wing Alternative*, Nueva York, McGraw-Hill [ed. cast.: *El izquierdismo: remedio a la enfermedad senil del comunismo*, México, Grijalbo, 1969].

Colantone, I. y P. Stanig (2017), "The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe", Balfi Carefin Centre Research Paper 2017-2049, Milán, Universidad Comercial Luigi Bocconi.

Cornell, A., J. Møller y S.-E. Skaaning (2017), "The Real Lessons of the Interwar Years", *Journal of Democracy*, 28: 14-28.

Corvalán, L. L. (2003), *El gobierno de Salvador Allende*, Santiago de Chile, LOM.

Coser, L. A. (1964), *The Functions of Social Conflict: An Examination of the Concept of Social Conflict and Its Use in Empirical Sociological Research*, Nueva York, Free Press [ed. cast.: *Las funciones del conflicto social*, México, FCE, 1961].

Cukierman, A., S. Edwards y G. Tabellini (1992), "Seigniorage and Political Instability", *American Economic Review*, 82: 537-555.

Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press [ed. cast.: *Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009].

Dancygier, R. M. (2010), *Immigration and Conflict in Europe*, Nueva York, Cambridge University Press.
— (2017), *Dilemmas of Inclusion: Muslims in European Politics*, Princeton, Princeton University Press.

Dancygier, R. M. y D. D. Laitin (2014), "Immigration into Europe: Economic Discrimination, Violence, and Public Policy", *Annual Review of Political Science*, 17: 43-64.

Delmer, S. (1972), *Weimar Germany: Democracy on Trial*, Londres, Macdonald.

Denquin, J.-M. (1988), *1958: La Genèse de la Ve République*, París, PUF.

De Vylder, S. (1974), *Allende's Chile: The Political Economy of the Rise and Fall of the Unidad Popular*, Cambridge, Cambridge University Press.

Diamond, L. (2002), "Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, 13(2): 21-35.

Dimsdale, N., N. Horsewood y A. Van Riel (2004), *Unemployment and Real Wages in Weimar Germany*, documentos sobre historia económica y social, 56, Universidad de Óxford.

Dixit, A., G. M. Grossman y F. Gul (2000), "The Dynamics of Political Compromise", *Journal of Political Economy*, 108: 531-568.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row [ed. cast.: *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Taurus, 1973].

Droz, B. y E. Lever (1991), *Histoire de la Guerre d'Algérie*, París, Seuil.

Dunn, J. (2000), *The Cunning of Unreason*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dunn, S. (2004), *Jefferson's Second Revolution: The Election Crisis of 1800 and the Triumph of Republicanism*, Boston, Houghton Mifflin.

Elias, A., E. Szocsik y C. I. Zuber (2015), "Position, Selective Emphasis and Framing: How Parties Deal with a Second Dimension in Competition", *Party Politics*, 21: 839-850.

Elster, J. (1998), "Deliberation and Constitution Making", en Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press: 97-122 [ed. cast.: *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001].

Ermakoff, I. (2008), *Ruling Onself Out: A Theory of Collective Abdications*, Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.

Esteban, J. M. y D. Ray (1994), "On the Measurement of Polarization", *Econometrica*, 62: 819-851.

Evans, R. J. (2003), *The Coming of the Third Reich*, Londres, Penguin [ed. cast.: *La llegada del Tercer Reich*, Barcelona, Península, 2017].

Fearon, J. (2011), "Self-enforcing Democracy", *Quarterly Journal of Economics*, 126: 1661-1708.

Ferejohn, J. y P. Pasquino (2003), "Rule of Democracy and Rule of Law", en J. M. Maravall y A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press: 242-260.

Flechtheim, O. K. (1966), "The Role of the Communist Party", en F. Stern (ed.), *The Path to Dictatorship 1918-1933: Ten Essays by German Scholars*, Garden City, Nueva York, Anchor: 89-112.

Foa, R. S. y Y. Mounk (2016), "The Democratic Disconnect", *Journal of Democracy*, 27(6): 5-17.

Fossati, D. (2014), "Economic Vulnerability and Economic Voting in 14 OECD Countries", *European Journal of Political Research*, 53: 116-135.

Foucault, M. (2018), "Les transformations de la sociologie du vote", *Cahiers Français*, 404 (mayo-junio): 42-51.

Franceinfo (2017), "En 2016, les actes racistes, antisémites et antimusulmans ont baissé en France, mais pas les actes antichrétiens", 2 de febrero, disponible en <www.francetvinfo.fr/societe/religion/en-2016-les-actes- racistes-antisemites-et-antimusulmans-ont-baisse-en-france-mais-pas-les-actes-antichretiens_2044983.html>.

Friedman, T. (2001), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Nueva York, Anchor.

Gargarella, R. (2003), "The Majoritarian Reading of the Rule of Law", en J. M. Maravall y A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press: 147-167 [ed. cast.: "La lectura mayoritaria del 'estado de derecho'", *Escuela de Derecho*, 5, noviembre de 2004].

Ginsburg, T. y A. Z. Huq (2018a), "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review*, 65(1): 78-169.
— (2018b), *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.

Ginsburg, T. y M. Versteeg (2012), *The Global Spread of Constitutional Review: An Empirical Analysis*, documento de trabajo, Facultad de Derecho de la Universidad de Chicago.

Golder, M. (2016), "Far Right Parties in Europe", *Annual Review of Political Science*, 19: 477-497.

Goldsmith, J. (2018), "Paradoxes of the Deep State", en C. R. Sunstein (ed.), *Can It Happen Here?*, Nueva York, Harper Collins: 105-134.

González Pino, M. y Fontaine Talavera, A. (eds., 1997), *Los mil días de Allende*, Santiago de Chile, CEP, disponible en <www.cepchile.cl>.

Graf, R. y K. H. Jarausch (2017), "'Crisis' in Contemporary History and Historiography", disponible en <www.docupedia.de/zg/Graf_jarausch_crisis_en_2017>.

Graham, M. y M. W. Svolik (2020), "Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States", *American Political Science Review*, 114(2): 392-409.

Graham, B. A. T., M. K. Miller y K. Strøm (2017), "Safeguarding Democracy: Powersharing and Democratic Survival", *American Political Science Review*, 111: 686-704.

Gramsci, A. (1971 [*c*. 1930]), *Prison Notebooks*, Nueva York, International Publishers [ed. cast.: *Cuadernos de la cárcel*, México, Era, 2000].

Guiso, L. y otros (2017), "Demand and Supply of Populism", documento de análisis 11 871, Centro de Investigación de Política Económica, Londres.

Habermas, J. (1973), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press [ed. cast.: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1999].

Haffner, S. (2002), *Histoire d'un Allemand*, París, Babel [ed. cast.: *Historia de un alemán. Recuerdos: 1914-1933*, Barcelona, Destino, 2001].

Hainmueller, J. y D. J. Hopkins (2014), "Public Attitudes Toward Immigration", *Annual Review of Political Science*, 17: 225-249.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay (1977 [1788]), *The Federalist American State Papers*, ed. al cuidado de J. Cooke, Pennsylvania, The Franklin Library [ed. cast.: *El Federalista*, Madrid, Akal, 2015].

Harms, P. y S. Zink (2003), "Limits to Redistribution in a Democracy: A Survey", *European Journal of Political Economy*, 19: 651-668.

Hastings, M. (2018), "Le clivage gauche-droite: disparition ou renouvellement?", *Cahiers Français*, 404, mayo-junio: 34-41.

Helpman, E. (2016), *Globalization and Wage Inequality*, documento de trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Harvard.

Hofstadter, R. (1969), *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, University of California Press [ed. cast.: *La idea de un sistema de partidos: el concepto del sistema partidista, el origen de la oposición legîtima en Estados Unidos, 1780-1840*, México, Gernika, 1987].

Huber, J. y R. Inglehart (1995), "Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies", *Party Politics*, 1: 73-111.

Hutchison, E. Q., T. Miller Klubock y N. A. Milanich (eds., 2013), "The Chilean Road to Socialism: Reform and Revolution", *Chile Reader: History, Culture, Politics*, Durham, Carolina del Norte, Duke University Press: 343-428.

Ignazi, P. (1992), "The Silent Counter-Revolution: Hypotheses on the Emergence of Extreme Right-Wing Parties in Europe", *European Journal of Political Research*, 22: 3-34.

— (2003), *Extreme Right Parties in Western Europe*, Óxford, Oxford University Press.

Informe de Derechos Humanos (2017), "Xenophobic and Racist Hate Crimes Surge in the European Union", 28 de febrero, disponible en <www.hrbrief.org/2017/02/xenophobic-racist-hate-crimes-surge-

eur opean-union>.

Inglehart, R. F. y S. C. Flanagan (1987), "Value Change in Industrial Societies", *American Political Science Review*, 81: 1289-1319.

Inglehart, R. F. y P. Norris (2016), "Trump, Brexit y the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash", Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School.

Ivarsflaten, E. (2008), "What Unites Right-Wing Populists in Western Europe? Re-examining Grievance Mobilization Models in Seven Successful Cases", *Comparative Political Studies*, 41: 3-23.

Jung, F. (2011), *Income Inequality, Economic Development, and Political Institutions*, tesis de doctorado 3196, Universidad de San Galo.

Kalecki, M. (1972 [1932]), "Czy mozliwe jest 'kapitalistyczne' wyjście z kryzysu?", en *Kapitalizm, koniunktura i zatrudnienie*, Varsovia, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne: 75-81.

Kantar Public (2018), "Ocena działalności rządu, premiera i prezydenta", publicación digital, K002, 18 de enero.

Karl, T. L. (1995), "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy*, 6(3): 72-87.

Kates, S. y J. Tucker (2017), *We Never Change, Do We? Economic Anxiety and the Far Right in a Post Crisis Europe*, documento de trabajo, Departamento de Política, Universidad de Nueva York.

Ketcham, R. (ed., 1986), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Nueva York, Mentor.

King, G. y L. Zheng (2007), "When Can History Be Our Guide? The Pitfalls of Counterfactual Inference", *International Studies Quarterly*, 51: 183-210.

King, G. y otros (2008), "Ordinary Economic Voting Behavior in the Extraordinary Election of Adolf Hitler", *Journal of Economic History*, 68: 951-996.

Kitschelt, H. (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kriesi, H. y otros (2006), "Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared", *European Journal of Political Research*, 45(6): 921-956.

— (2012), *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge, Cambridge

University Press.

Lambrecht Plaza, K. (2011), "La distribución del ingreso en Chile: 1960-2000", Santiago de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Landau, D. (2013), "Abusive Constitutionalism", *University of California at Davis Law Review*, 47: 189-260.

Landsberger, H. A. y T. McDaniel (1976), "Hypermobilization in Chile, 1970-1973", *World Politics*, 28: 502-541.

Lee, W. y J. E. Roemer (2006), "Race and Redistribution in the United States: A Solution to the Problem of American Exceptionalism", *Journal of Public Economics*, 90: 1027-1052.

Le Gac, J., A.-L. Olivier y R. Spina (2015), *La France en chiffres, de 1870 à nos jours,* París, Perrin.

Lenin, V. I. (1959 [1919]), "Letter to the Workers of Europe and America", en *Against Revisionism*, Moscú, Foreign Languages Publishing House: 479-486 [ed. cast.: *Carta a los obreros de Europa y América*, Moscú, Progreso, 1965].

Lepsius, R. M. (1978), "From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and Nationalist Socialist Takeover: Germany", en J. J. Linz y A. Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press: 34-79.

Levitsky, S. y L. A. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press.

Lewandowsky, S., U. K. H. Ecker y J. Cook (2017), "Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the 'Post-Truth' Era", *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6: 353-369.

Lind, J. T. (2005), "Why Is there So Little Redistribution?", *Nordic Journal of Political Economy*, 31: 111-125.

Lindvall, J. (2014), "The Electoral Consequences of Two Great Crises", *European Journal of Political Research*, 53: 747-765.

Linz, J. J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press [ed. cast.: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1996].

Lippmann, W. (1956), *The Public Philosophy*, Nueva York, Mentor.

Lipset, S. M. (1960), *Political Man*, Garden City, Nueva York, Doubleday [ed, cast.: *El hombre político: las bases sociales de la política*, México, Rei, 1997].

Luo, Z. y A. Przeworski (2018), *Subversion by Stealth: Dynamics of Democratic Backsliding*, documento de trabajo, Departamento de Política, Universidad de Nueva York.

— (en prensa), "Democracy and Its Vulnerabilities: Dynamics of Democratic Backsliding", *Quarterly Journal of Political Science*, actualmente disponible en <papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=2664772>.

Lust, E. y D. Waldner (2015), "Unwelcome Change: Understanding, Evaluating and Extending Theories of Democratic Backsliding", Usaid, disponible en <pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAD635.pdf>.

Macaulay, T. B. (1900), *Complete Writings*, vol. 17, Boston - Nueva York, Houghton-Mifflin.

McCarty, N., K. Poole y H. Rosenthal (2016), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, Massachussetts, MIT Press.

McGann, A. (2006), *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

McKinsey Global Institute (2017), *A Future That Works: Automation, Employment, and Productivity* [ed. cast.: *Un futuro que funciona: automatización, empleo y productividad*, disponible en <www.mckinsey.com>].

Maddison, A. (2011), "Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP", 1-2008 AD, disponible en <www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>.

Maeda, K. (2010), "Two Modes of Democratic Breakdown: A Competing Risks Analysis of Democratic Durability", *Journal of Politics*, 72(4): 1129-1143.

Magaloni, B. (2017), "Thought Piece on How Democracies Fail. Ponencia presentada en el congreso How Do Democracies Fall Apart (And Could it Happen Here)?", Universidad de Yale, 6 de octubre.

Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press [ed. cast.: *Los principios del*

gobierno representativo, Madrid, Alianza, 2017].
— (2017), "Les habits neufs de la représentation", *Esprit*, 437: 71-85.

Maravall, J. M. (2016), *Demands on Democracy*, Óxford, Oxford University Press.

Maravall, J. M. y A. Przeworski (2001), "Political Reactions to the Economy: The Spanish Experience", en Susan Stokes (ed.), *Public Support for Economic Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

Margalit, Y. M. (2013), "Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession", *The American Political Science Review*, 107: 80-103.

Marks, G. y otros (2006), "Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality", *Comparative Political Studies*, 39: 158-159.

Martner, G. (1988), *El gobierno del presidente Salvador Allende 1970-1973*, Santiago de Chile, LAR.

Marx, K. (1934 [1852]), *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, Moscú, Progress [ed. cast.: *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2022].
— (1952 [1851]), *Class Struggles in France, 1848 to 1850*, Moscú, Progress [ed. cast.: *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*, Moscú, Progreso, 1979].
— (1971 [1872]), *Writings on the Paris Commune*, ed. por H. Draper, Nueva York, International Publishers [ed. cast.: *La Comuna de París*, Madrid, Akal, 2010].
— (1979 [1859]), *A Contribution to the Critique of Political Economy*, Nueva York, International Publishers [ed. cast.: *Contribución a la crítica de la economía política,* México, Siglo XXI, 1981].

Medina, L. (2015), "Partisan Supply and Voters' Positioning on the Left-Right Scale in Europe", *Party Politics*, 21: 775-790.

Meeuwis, M. y otros (2018), "Belief Disagreement and Portfolio Choice", NBER documento de trabajo nº 25 108, disponible en <www.nber.org/papers/w25108>.

Miao, O. (2016), "The Pro-Competitive Effect of Chinese Imports: Amplification through the Input-Output Network", Job Market Paper, Departamento de Economía, Universidad Brandeis.

Michaels, W. B. (2007), *The Trouble with Diversity: How We Learned to Love Identity and Ignore Inequality*, Nueva York, Henry Holt and Co.

Miliband, R. (1975), *Parliamentary Socialism: A Study in the Politics of Labour*, 2ª ed., Londres, Merlin.

Mill, J. S. (1977 [1859]), *The Collected Works of John Stuart Mill*, vol. XVIII: *Essays on Politics and Society Part I*, ed. al cuidado de J. M. Robson, Toronto, University of Toronto Press.
— (1991 [1857]), *Considerations on Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press [ed. cast.: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 2019].

Minkenberg, M. (2000), "The Renewal of the Radical Right: Between Modernity and Anti-modernity", *Government and Opposition*, 35: 170-188.

Minow, M. (2018), "Could Mass Detentions Without Process Happen Here?", en C. R. Sunstein (ed.), *Can It Happen Here?*, Nueva York, Harper Collins: 313-328.

Montesquieu (1995 [1748]), *De l'esprit des lois*, París, Gallimard [ed. cast.: *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1982].

Moral, M. y R. E. Best (2018), "On the Reciprocal Relationship between Party Polarization and Citizen Polarization", ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Ciencias Políticas del Oeste, Chicago.

Mudde, C. (2004), "The Populist *Zeitgeist*", *Government and Opposition*, 39: 541-563.

Navia, P. y R. Osorio (2017), "'Make the Economy Scream'? Economic, Ideological and Social Determinants of Support for Salvador Allende in Chile, 1970-1973", *Journal of Latin American Studies*, 49: 771-797.
— (2018), "Attitudes Toward Democracy and Authoritarianism Before, During and After Military Rule: The Case of Chile, 1972-2013", *Contemporary Politics*: 1-23.

NBC (2017), "U.S. Hate Crimes Up 20 Percent in 2016, Fueled by Election Campaign: Report", 14 de marzo, disponible en <www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-hate-crimes-20-percent-2016-fueled-election-campaign-n733306>.

Odeplan (1971), *Plan de la Economía Nacional*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional.

O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69 [ed. cast.: *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2011].

Ostrogorskij, M. (1981 [1927]), *Democracy and the Organization of Political Parties*, Piscataway, Nueva Jersey, Transaction [ed. cast.: *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008].

Pasquino, G. (2008), "Populism and Democracy", en D. M. Albertazzi y D. McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism*, Nueva York, Palgrave Macmillan: 15-29.

Pew Research Center (2015), "More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.", 19 de noviembre, disponible en <www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s>.
— (2018), "Public Opinion on Abortion", 15 de octubre, disponible en <www.pewforum.org/fact-sheet/public-opinion-on-abortion>.

Piketty, T. (2018), "Brahmin Left vs Merchant Right: Rising Inequality and the Changing Structure of Political Conflict (Evidence from France, Britain and the US, 1948-2017)", *WID. World Working Paper Series* 7.

Pizzorno, A. (1964), "The Individualistic Mobilization of Europe", *Daedalus*, diciembre: 199-224.

Popper, K. (1962), *The Open Society and Its Enemies*, Londres, Routledge and Kegan Paul [ed. cast.: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2006].

Prothro, J. W. y P. E. Chaparro (1976), "Public Opinion and the Movement of the Chilean Government to the Left, 1952-1973", en A. Valenzuela y J. S. Valenzuela (eds.), *Chile: Politics and Society*, Nuevo Brunswick, Nueva Jersey, Transaction: 67-114.

Przeworski, A. (1986), *Capitalism and Social Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press [ed. cast.: *Capitalismo y socialdemocracia,* Madrid, Alianza, 2020].
— (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York, Cambridge University Press [ed. cast.: *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010].
— (2014), "Choices and Echoes: Stability and Change of Policy Regimes", en Hideko Magara (ed.), *Economic Crises and Policy Regimes: The Dynamics of Policy Innovation and Paradigmatic Change*, Cheltenham, Edgar Elgar.
— (2015), "Acquiring the Habit of Changing Governments through

Elections", *Comparative Political Studies*, 48: 1-29.

Przeworski, A. y F. Limongi (1997), "Modernization: Theories and Facts", *World Politics*, 49: 155-183.

Przeworski, A., G. Rivero y T. Xi (2015), "Elections as a Method of Processing Conflicts", *European Journal of Political Economy*, 39: 235-248.

Putterman, L. (1996), "Why Have the Rabble not Redistributed the Wealth? On the Stability of Democracy and Unequal Wealth", en J. E. Roemer (ed.), *Property Relations, Incentives, and Welfare*, Londres, McMillan: 359-389.

Rodrik, D. (2017), *Populism and the Economics of Globalization*, documento de análisis 12.119, Centro de Investigación de Política Económica, Londres.

Roemer, J. E. (1998), "Why the Poor Do Not Expropriate the Rich: An Old Argument in New Garb", *Journal of Public Economics*, 70: 399-424.

Rooduijn, M. y T. Akkerman (2017), "Flank Attacks: Populism and Left-Right Radicalism in Western Europe", *Party Politics*, 23: 193-204.

Rosanvallon, P. (2004), *Le modèle politique français: La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, París, Seuil [ed. cast.: *El modelo político francés: la sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días,* Buenos Aires, Siglo XXI, 2007].
— (2009), "Réinventer la démocratie", *Le Monde*, 30 de abril.

Rothwell, J. (2017), *Cutting the Losses: Reassessing the Costs of Import Competition to Workers and Communities*, documento de trabajo, Gallup.

Rothwell, J. y P. Diego Rosell (2016), *Explaining Nationalist Political Views: The Case of Donald Trump*, documento de trabajo, Gallup.

Rousseau, J.-J. (1964 [1762]), *Du contrat social*, ed. al cuidado de R. Derathe, París, Gallimard [ed. cast.: *El contrato social*, Madrid, Tecnos, 2002].

Sadurski, W. (2018), "How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding", documento de investigación en estudios legales 18/01, Facultad de Derecho de Sydney.

Saiegh, S. (2009), "Political Prowess or Lady Luck? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates", *Journal of Politics*, 71:

1342-1356.

Sánchez-Cuenca, I. (2003), "Power, Rules, and Compliance", en J. M. Maravall y A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press: 62-93.

Schedler, A. (2006), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colorado, Lynn Rienner.

Schorske, C. E. (1955), *German Social Democracy 1905-1917: The Development of the Great Schism*, Nueva York, Harper & Row.

Schumann, D. (2009), *Political Violence in the Weimar Republic, 1918-1933: Fight for the Streets and the Fear of Civil War*, Nueva York, Berghahn.

Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers [ed. cast.: *Capitalismo y democracia*, 3 vols., Barcelona, Página Indómita, 2015].

Shadmehr, M. y D. Berhardt (2011), "Collective Action with Uncertain Payoffs: Coordination, Public Signals and Punishment Dilemmas", *American Political Science Review*, 105: 829-851.

Sheppele, K. L. (2013), "The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work", *Governance*, 26: 559-562.

Skinner, Q. (1973), "The Empirical Theorists of Democracy and Their Critics: A Plague on Both Their Houses", *Political Theory*, 1(3): 287-306.

Smulovitz, C. (2003), "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanisms", en J. M. Maravall y A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press: 168-187 [ed. cast.: "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos centralizados", *Política y Gobierno*, IX(2), 2002: 297-324].

Sontheimer, K. (1966), "Anti-Democratic Thought in the Weimar Republic", en F. Stern (ed.), *The Path to Dictatorship 1918-1933: Ten Essays by German Scholars*, Garden City, Nueva York, Anchor: 32-49.

SPLC (2016), "Update: 1,094 Bias-Related Incidents in the Month Following the Election", 16 de diciembre, disponible en <www.splcenter.org/hatewatch/2016/12/16/update-1094-bias-related-incidents-month-following-election>.

Spoon, J.-J. y H. Kluwer (2015), "Voter Polarisation and Party Responsiveness: Why Parties Emphasise Divided Issues, But Remain Silent on Unified Issues", *European Journal of Political Research*, 54: 343-362.

Stern, F. (1966), "Introduction", en *The Path to Dictatorship 1918-1933: Ten Essays by German Scholars*, Garden City, Nueva York, Anchor.

Stokes, S. C. (ed., 2001), *Public Support for Economic Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

Stone, G. R (2018), *Perilous Times: Free Speech in Wartime, from the Sedition Act of 1798 to the War on Terrorism*, Nueva York, W. W. Norton.

Strauss, D. A (2018), "Law and the Slow-Motion Emergency", en C. R. Sunstein (ed.), *Can It Happen Here?*, Nueva York, Harper Collins: 365-386.

Svolik, M. W. (2015), "Which Democracies Will Last? Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation", *British Journal of Political Science*, 45(4): 715-738.
— (2017), "When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy by Incumbents", *Quarterly Journal of Political Science*, 15(1): 3-31.

Swiid (2014), "The Standardized World Income Inequality Data Base. Version 4.0", disponible en <dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

Teinturier, B. (2018), "Perceptions de la politique et vote: ce qui a changé", *Cahiers Français*, 404, mayo-junio: 62-71.

Tingsten, H. (1973), *The Swedish Social Democrats*, Totowa, Bedminster Press.

Turner, H. A. Jr. (1985), *German Big Business and the Rise of Hitler*, Nueva York, Oxford University Press.

UNU-WIDER (2014), "World Income Inequality Database (WIID3.0A)", junio, disponible en <www.wider.unu.edu/research/WIID-3a/en_GB/database> [reemplazado por versiones recientes. N. de E.].

Varol, O. O. (2015), "Stealth Authoritarianism", *Iowa Law Review*, 100: 1673-1742.

Wagner, M. (2012), "Defining and Measuring Niche Parties", *Party*

Politics, 18: 854-864.

Weakliem, D. (2016a), "Declining Support for Democracy?", 7 de diciembre, disponible en <www.justthesocialfacts.blogspot.com/2016/12/declining-support-for-democracy.html?m=0>.
— (2016b), "Going Downhill", 2 de diciembre, disponible en <www.justthesocialfacts.blogspot.com/2016/12/going-downhill.html?m=0>.

Weingast, B. R. (1997), "Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, 91: 245-263.
— (2015), "Capitalism, Democracy, and Countermajoritarian Institutions", *Supreme Court Economic Review*, 23: 255-277.

Yocelevzky, R. A. (2002), *Chile: partidos políticos, democracia y dictadura, 1970-1990*, México, FCE.

Zakaria, F. (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76(6): 22-43.